



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Vincent Mabillard

**Access to Information Rights in Benin: Opportunities
and Challenges in an International Perspective**

**Le droit d'accès à l'information au Bénin: opportunités
et défis dans une perspective internationale**

Working paper de l'IDHEAP 9/2018

Unité Management public et marketing



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

**Access to Information Rights in Benin: Opportunities and Challenges in an
International Perspective**

**Le droit d'accès à l'information au Bénin : opportunités et défis dans une
perspective internationale**

Vincent Mabillard

Working paper de l'IDHEAP 9/2018

Unité Management public et marketing

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL: <https://serval.unil.ch/>

Access to Information Rights in Benin: Opportunities and Challenges in an International Perspective

Vincent Mabillard

Abstract

Transparency is now among almost all governments' priorities, with a growing number of countries that have recently adopted a law on access to administrative documents. In 2014, Paraguay even became the 100th state to pass a legislation on access to information (ATI). These laws do not provide a substitute for transparency; however, they may signal the willingness of public authorities to increase openness. So far, most studies have focused on states where laws on access to administrative documents already exist (mainly in Europe and North America), while very few research has been conducted in other parts of the world. Based on previous research, this contribution presents the case of Benin in Western Africa: conditions of emergence, structures and obstacles in several states will be presented and then compared with the current situation in Benin. Research questions concentrate on the development of ATI, challenges to the introduction of a stronger law, and the administration's main expectations towards transparency. Data were collected through interviews conducted with WANEP-Benin (a coalition of civil society organisations), an official in charge of access to documents and several employees of the Beninese administration. Secondary data from past and current research are also used here. Findings show the influence of contextual and institutional differences on current transparency reforms, the importance of the issue of access and global awareness, and how the current approach towards access to administrative documents in Benin is influenced by the practices regarding transparency.

Keywords

Access to information, transparency, Freedom of Information laws, Benin, Western Africa

Note

This paper has been presented at the **5th Global Conference on Transparency Research** held at the University of Limerick, Ireland (June 19-21, 2017). A short and revised version has been published in the *International Review of Administrative Sciences* (IRAS) with Dr. B. G. Kakpovi & Prof. B. Cottier: see <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852318762039>.

Table of contents

1. Introduction
2. Access to Information laws in the world
3. Development of Access to Information laws in the world
4. Access to Information in Benin
5. Implementation of Access to Information laws in the world
6. Research questions
7. Methodology
8. Findings
9. Limitations and discussion
10. Conclusion
11. References

Tables

- Table 1. ATI laws in the world. Categories and examples
- Table 2. Forms of study in diffusion of FOI laws research
- Table 3. The emergence of FOI laws. Factors and examples
- Table 4. Types of impediment to transparency (based on Villeneuve & Pasquier, 2007)
- Table 5. ATI laws and early implementation problems in four jurisdictions

Maps

- Map 1. Enforcement of ATI laws in the world, per period (1766-2017)

List of abbreviations

ASNE	American Society of Newspaper Editors
ATI	Access to Information
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CNAPI	Commission nationale pour l'accès du public à l'information
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CSOs	Civil society organisations
EU	European Union
FOI	Freedom of Information
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
NCPRI	National Campaign for People's Right to Information
NGOs	Non-governmental organisations
OIA	Official Information Act
OSIWA	Open Society Initiative for West Africa
RTI	Right to Information
U.K.	United Kingdom
U.S.	United States
WANEP	West Africa Network for Peacebuilding

1. Introduction

Although it is not particularly new, the call for greater transparency within administrations and its current development worldwide show that transparency is increasingly regarded as fundamental to good governance not only in the Western context. According to Hood (2006, p. 135), the notion has even reached a status of “quasi-religious in nature.” Access to information (ATI) laws have flourished all over the world and numerous initiatives, emerging from the governments and from civil society movements, have attracted a growing number of participants. Depending on the cultural environment, the concept may be either positively considered as a mechanism to ensure a strong instrumental value, or may be perceived as an intrinsic value. According to the first perspective (the instrumental one), transparency is needed to fulfil objectives such as increased citizen trust and participation (Welch, 2012) or reduction of corruption, among others (Mabillard & Pasquier, 2016).

In practice, many governments have now adopted an ATI law and embraced a rhetoric of “more transparency”. The importance of the notion has also triggered a wider interest for the notion in the academic field. Scholars from different scientific disciplines (political science, law, economy, etc.) have increasingly focused their research on transparency. As a result, the number of contributions dedicated to transparency in the sub-field of Public Administration (PA) has risen tremendously over the past 20 years (Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen, 2016).

Nevertheless, few studies have focused their attention on the Latin American, Asian and African contexts. As a result, there is a considerable deficit in transparency research in these regions; more than half of all studies identified in the literature review mentioned above have been conducted in North America and Europe. The observation of this gap and the growing appeal for comparative research in PA (Welch & Wong, 1998) should lead scholars to increase their interest for Latin America, Africa and Asia. This contribution aims to move in this direction by exploring an under-commented case in the literature, which deserves particular attention. Indeed, few studies have investigated the situation in Western Africa and more particularly Benin, a state with a well-established democracy in the region. Therefore, the goal of this article is twofold. On the one hand, it intends to present crucial aspects of ATI in the country; on the other hand, it helps to reduce an important gap in the transparency literature from a geographical perspective.

This paper starts with a classification and map of ATI laws in the world. It then describes the main factors of emergence, and how implementation can be evaluated. It goes on with an overview of the Beninese context. This second part presents the evolution of ATI in the country and the existing laws. A comparison with other frameworks will also be drawn, mainly based on the mechanisms of enforcement. In the methodology section, interviews will be detailed in order to show how they have served to illustrate and enrich our study. Finally, the challenges faced by Benin while adopting a more solid ATI law and more generally how access to information has evolved in the country over the past two decades will be identified in the findings section.

2. Access to Information laws in the world

ATI laws have been recently implemented in many regions. Indeed, legislation on transparency were adopted by most countries in the 1990s and the 2000s (as shown on Map 1 below). Following a reflexion about “how to reconcile the Westminster principle of ministerial accountability with a statutory right to information” (Hazell, 1989, p. 189), the principle of freedom of information (FOI) has been first codified in several Commonwealth member states. Most notable exceptions include Sweden, where a law has already been passed in 1776 already, Finland (1951) and the United States (1966 and entered into force in 1967) (Piotrowski & Rosenbloom, 2002, p. 649). Although counting methods diverge among researchers and practitioners, Paraguay is often considered to be the 100th country to have passed an ATI law (McIntosh, 2014).

The case of Sweden

In 1766, the first *Freedom of Information Act* was passed in the Kingdom of Sweden, which included Finland at that time. Precursors like Peter Forsskål and Anders Chydenius strongly supported the idea of an “enlightened public” and the principle of general civic freedom. Moreover, Chydenius demanded the “complete abolition of political censorship” (Manninen, 2006, p. 45). The FOI Act of 1766 was then significantly influenced by his thoughts and action, which presupposed publicity to ensure enlightened citizens and provide the guarantee that the Diet members were promoting the well-being of their electors. Following the

enforcement of the law, printers profited; political pamphlets proliferated, and Swedish daily newspapers were born. However, restrictions were soon added: it was not allowed to criticise religious dogmas, the Constitution, the Royal family, the Council of the Realm and the Estates (Manninen, 2006, p. 52).

Of course, the Act has experienced several reformations and restorations. Nevertheless, it became completely irreversible only in the 1990s with the openness revolution in spite of a few setbacks. At the same time, the Amsterdam Treaty of 1997 has established the principle of access to documents of the European institutions as demanded by Sweden (Ziller, 2014, p. 25).

This classification is subject to intense debates since country systems strongly differ in terms of FOI, and implementation is addressed more extensively in certain studies. Consequently, scholars often disagree about what can be counted as an ATI law. Moreover, while some analyses only take countries into account, others embrace a broader perspective and include jurisdictions like Scotland. Following a recent effort of Banisar (2015), four general categories have been created (see Table 1).

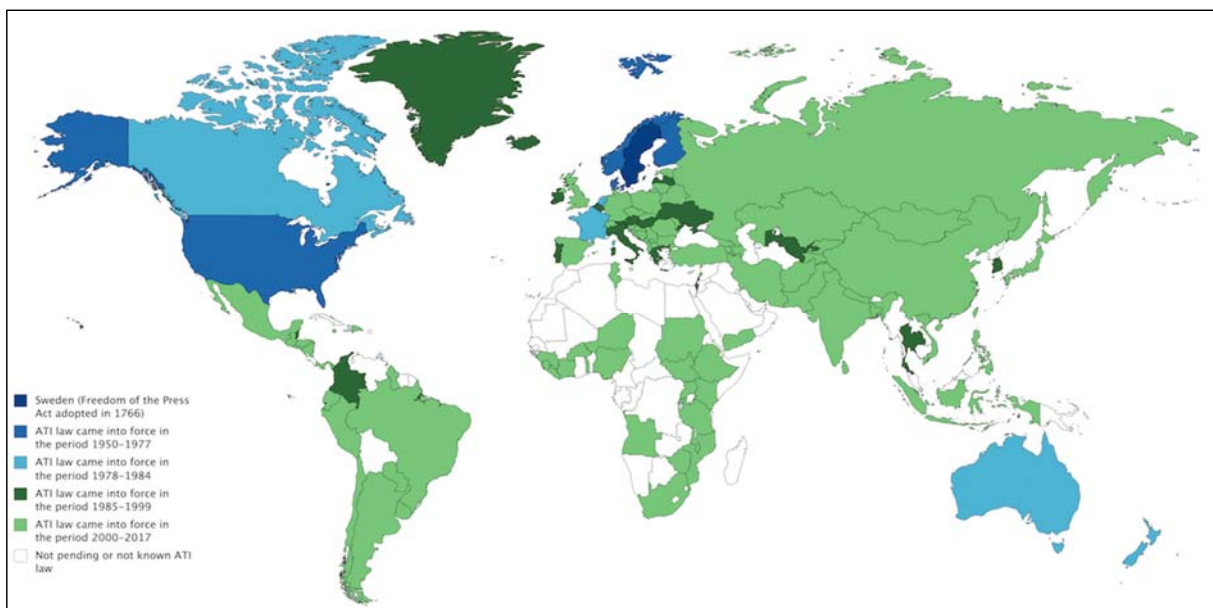
Table 1. ATI laws in the world. Categories and examples (based on Banisar, 2017)

Category	Examples
Jurisdictions where a comprehensive ATI law has been enacted	Most Western European countries, North America, Mexico, Brazil, India, Japan, Australia, New Zealand, Tunisia, etc.
Jurisdictions where a national regulation has been enacted	Bolivia, China, Hong Kong, Niger, Pakistan, etc.
Jurisdictions where recent initiatives to enact an ATI law can be observed	Venezuela, Ghana, Myanmar, Saudi Arabia, Iraq, Egypt, Algeria, etc.
Jurisdictions where no pending effort to enact an ATI law can be found	Belarus, Benin, Cuba, North Korea, etc.

Map 1 shows a growing tendency to pass ATI laws in former member states of the Soviet Union, almost all South American nations, and a few Central American and African countries since the 2000s. As it can be observed on the map, Africa remains the continent where the highest proportion of public authorities have not enacted such legislation. Moreover, most cases are not well-documented and under-commented, although a few studies have covered the evolution of FOI in South Africa (see Darch & Underwood, 2005). More generally, this situation results from the weaker development of the principle of FOI in this region. However, the same phenomenon can be observed in many Gulf states, and Central and Southeast Asian countries as well.

The strong presence of dictatorships in Africa is often used as an important factor of explanation. The rationale behind this assumption is quite straightforward: FOI, regarded as an integral part of the fundamental right of the freedom of expression, is often considered as an essential pillar of democracy (Lor & Britz, 2007). However, several countries listed by scholars (Vleugels, 2012; Banisar, 2015) are not considered as democratic regimes; on the contrary, Benin does not appear on all lists and has already initiated the transition towards democracy in the early 1990s already. Therefore, other factors should be taken into account when trying to apprehend the reasons why ATI laws have emerged and have been implemented in different cultural, social and political environments.

Map 1. Enforcement of ATI laws in the world, per period (1766-2017)



3. The development of ATI laws

As mentioned just above, democracy and FOI are regularly associated in international reports on good governance and development because the principle of FOI is supposed to increase citizen participation and to reinforce democracy: “it is sometimes argued that the presence of functional FOI mechanisms is fundamental to freedom and democracy, and that FOI promotes and stimulates popular participation in the political process” (Darch & Underwood, 2005, p. 79). Nevertheless, the authors make it clear that this assumption may be valid only in specific places. On the relation between democracy and transparency, Ackerman & Sandoval-Ballesteros (2006, p. 87) point out that access to information can be a solution to the social accountability deficit. According to them, new democracies – where most ATI laws have recently been passed – are mostly “delegative” ones, plagued with accountability problems. In other words, ATI laws may provide a strong remedy against the disengagement of the public between elections.

The present article will not present an in-depth analysis of the theoretical and philosophical roots of transparency since numerous contributions have already detailed this phenomenon from a historical perspective (see Lamble, 2002; Hood, 2006; Berliner, 2014; Padideh & Vaughn, 2014; Baume & Papadopoulos, 2015). It will rather focus on the diverse conditions of emergence of ATI laws, perceived as one of the key ways of promoting transparency. It is worth mentioning that the first law, enforced in Sweden in 1776 (officially entitled *Freedom-of-Press and the Right-of-Access to Public Records Act*) was sponsored by a clergyman and Congressman, Anders Chydenius, also a pioneer of democracy in Finland. Another Nordic individual who indirectly influenced the passage of the law was Peter Forsskal from Sweden. In his works, he insisted on freedom of expression and the virtual lack of censorship and restraint from the government, which were considered as preconditions for a liberal polity. As such, he “set the intellectual scene for the 1766 law” (Goldberg, 2002, p. 6).

However, the modern form of FOI stems from the Renaissance era and the Enlightenment in Western Europe (Darch & Underwood, 2010, p. 64). It shows that the public’s right to access administrative documents is often promoted by the institutions themselves, although it would have been intuitively thought as a struggle initiated and fought by citizens. Worthy (2017) explains how FOI is increasingly popular among governments in spite of their tendency to be naturally secretive. It allows those in power to gain no votes but credibility. In this sense, its

strong symbolic value sends a signal about the public affirmation of a social idea or a “statement of what is acceptable” in moral terms (Gusfield, 1967, p. 177).

Stubbs (2011, p. 79) explains that the emergence and diffusion of FOI laws can be addressed in four ways (see table 2):

- “Laundry list”. Based on a principle described by Hood (2006b, p. 215), it refers to the inventory of numerous factors, which enable us to point out why FOI laws have spread according to specific contexts. This approach includes works from Banisar (2006), Snell (2006) and Callamard (2008).
- Reform advocate. In this normative perspective, periodic updates on the “progress” of adopters are put forward by influential non-government advocacy groups like the OECD, the Inter-American Dialogue or Article 19. They all support and campaign for the widespread adoption of transparency laws.
- Single issue. This category focuses on a specific factor. It may be anti-corruption measures, interconnectedness, national competition for political power or the influence of civil society organisations (CSOs). Major references include works from Florini (1999), Blanton (2002), Michener (2009) and Puddephatt (2009).
- Explanation. Few scholars have addressed FOI in an explanatory perspective, focusing for instance on institutional dynamics (Grigorescu, 2003). Variable academic traditions have been used to tackle the diffusion of ATI laws, especially in contributions from Bennett (1997), Pinto (2009) and Darch & Underwood (2010).

Table 2. Forms of study in diffusion of FOI laws research (based on Stubbs, 2011)

“Laundry list”	Reform advocate	Single issue	Explanation
Inventory of a variety of factors	Normative approach based on the idea of progress	Focus on a specific factor	Explanatory academic perspective

As shown below through diverse examples, the “laundry list” approach is preferred here because it highlights concrete cases in different countries, which can all be relevant from a comparative point of view.

In many countries where ATI laws have been adopted early, transparency reforms have followed diverse trends, depending on the internal context, the external influences, and the actors supporting such reforms. In Australia, the campaign was launched by successive prime ministers, then championed by a radically reformist government (Snell, 2000, p. 578) in spite of initial reservations raised by opponents to the law, who saw a threat to the functioning of the Westminster system (Stubbs, 2008, p. 671). Eventually, the Hawke government initiated a series of reforms and the new legislation was passed earlier than expected, in 1982 (FOI Act). In New Zealand, the Official Information Act (OIA) was pushed by informed insiders; it can be described as an accidental “assault from within” (Worthy, 2017). Following a spying scandal, the Committee on Official Information commissioned by the Prime Minister provided an unexpected first version of FOI legislation, in a country where information policy was one of protection, just like in other Westminster-style systems. In “neutralising” political opponents, party competition played a major role in New Zealand (Worthy, 2017, p. 164).

In Ireland, the law resulted mainly from a corruption scandal in the beef industry. Although political details are more complex, corruption and exposure have primarily driven the reform towards more openness. This phenomenon can also be observed at subnational levels in other countries. For instance, a transparency law was adopted in the Canton of Bern (Switzerland) in 1993 after a scandal over misuse of public funds (Pasquier & Holsen, 2010). A member of the administration alerted the cantonal Parliament and revealed that the government had provided financial support to illegal political activities. The transparency law was passed in 1993, almost 15 years before the enforcement of the Federal Act on Freedom of Information in the Administration (LTrans) at the national level (in 2006).

In the United States, a campaign to promote freedom of information and the public’s right to know began in the decades following World War I and especially World War II (Fenster, 2012). It was essential for American newsgathering and distribution to ensure the availability of foreign markets and to export liberal democratic ideals. A commission of the American Society of Newspaper Editors (ASNE) (the Freedom of Information Commission) then worked on the issue of government secrecy by the late 1940s. Later, a Special Subcommittee of the Congress on Government information, chaired by California Representative John Moss was created to investigate government secrecy (Archibald, 1993). The ASNE provided the “Moss Committee” with personnel and legal advice, and provided publicity to promote the Committee’s work.

The FOI Act “finally gained sufficient legislative support in 1966, cleared Congress’ procedural hurdles, and was enacted despite President Johnson’s ambivalence (if not resigned hostility)” (Fenster, 2012, p. 465). According to Ackerman & Sandoval-Ballesteros (2006), FOI was also influenced by press interests, the United Nations principles, democratic ideals, and the willingness of both the Congress and the executive to prevent the public service from becoming a fourth arm of government. As a result, a strong claim to free speech and freedom of the press were combined in a justifying narrative aiming to establish people’s right to access information held by public bodies.

A more recent and interesting case is India, where the Right to Information (RTI) Act was enacted in 2005. The rationale for the law refers to the deepening of democracy; it aims to reach a “democratic ideal” (Sharma, 2015, pp. 19-20). Although the legislation had been on the political agenda since the 1970s, grassroots organisations are said to have played a major role in the Indian case. The most important one is the National Campaign for People’s Right to Information (NCPRI), an umbrella coalition which had advocated for the Act since 1996. Grassroots organisations regarded the transparency legislation as a weapon against corruption and poverty, while government reformists considered it as a way of deepening democracy (Worthy, 2017, p. 147). After a long and bumpy journey, India adopted the RTI Act in 2005 following the commitment of the new United Progressive Alliance (government coalition) to ensure that “the Right to Information Act will be made more progressive, participatory and meaningful” (Singh, 2005, quoted by Worthy, 2017, p. 149).

Other examples show that CSOs can influence the content and adoption of an ATI law. For instance, the new FOI legislation in Albania has been conjointly drafted by the Ministry of Justice and the Open Society Foundation in the country (Likmeta, 2014). In the context of strong media campaigns, a civic coalition also contributed to ensure the implementation of an effective law, including a strong oversight body, in the better covered case of Mexico (Michener, 2011). The country now possesses one of the most robust and progressive legislations on transparency in spite of recent criticisms raised toward its effectiveness in practice. It was adopted in 2002 and enforced in 2003, following a strong social pressure for more governmental accountability. The draft bill was accepted by both Chambers of the Parliament and even received unanimous votes.

Ce pays compte actuellement l'une des législations les plus fortes et progressives en la matière, malgré les récentes critiques soulevées à l'égard de son fonctionnement dans la pratique. Elle a été adoptée en 2002 puis est entrée en vigueur l'année suivante, suivant une pression sociale forte exigeant une plus grande imputabilité (ou *accountability*) du gouvernement. Le projet de loi avait reçu l'approbation des deux chambres du Parlement mexicain.

More generally, ATI laws emerge from a mix of symbolism, politics and principles, including political will and pressures for more transparency (Michener, 2015a). In all examples mentioned above, the electorate has been rarely involved in the process directly. On the one hand, the symbolic significance of FOI attracts more attention from organised groups, more specifically the media and activists. On the other hand, politics plays a central role, since the shape of FOI legislation depends on internal battles, negotiation, sometimes compromise, and how parties position themselves for leverage on the matter (Worthy, 2017). In addition, it should be noted that symbolism makes it difficult for governments to reconsider their decision to increase openness.

In conclusion, several factors explaining why governments pass ATI laws and how the latter are developing are listed below (see table 3). Some of them have been illustrated by concrete cases above, while others involve more theoretical considerations or specific issues. It should also be remembered that these factors often overlap. Thus, it remains extremely complex to assess the weight of one dimension compared to another. The following list will enable us to give a more precise insight of the situation in Benin.

Table 3. The emergence of FOI laws. Factors and examples

Factors	Examples
Political actors	Potential beneficial effects of FOI may lead politicians to consider FOI as an opportunity to secure long term access to information or damage the image and credibility of their opponents. Political competition may also lead actors to neutralise any advantage (Berliner, 2016), more particularly in the

	<p>case bipartisan politics. In the U.K., FOI represents an “irresistible political advantage” according to former Prime Minister Tony Blair (cited by Worthy, 2017, p. 187). Moreover, it may be used as a legacy of a reformist government with the intent to increase citizens’ empowerment (i.e. in Ireland).</p>
Political pressures	<p>A new law can be presented to the government by court rulings. South Korea provides an interesting example here: in 1989, following the passage to democracy, the Supreme Court ruled that there was a constitutional right to information (Youm, 1994, p. 13). Other institutional levels can also consolidate FOI through targeted or local legislation (i.e. in the U.K.) following a bottom-up approach. Moreover, individual initiatives can foster ATI, as shown by the action of former Congressman John Moss from California, who promoted anti-secrecy practices attitudes at the time of the Cold War and the principle of FOI, which became the U.S. FOI Act (Schudson, 2015, p. 43).</p>
Non-governmental organisations (NGOs)	<p>For instance, the NCPRI has played a great role by actively supporting the RTI in India. The influence of NGOs was also important in Bangladesh, although FOI was influenced by political, historical and international factors (Sabharwal & Berman, 2013). Organisations are usually acting as a proxy for the public</p>

	<p>interest given the lack of involvement of the general population. More generally, we observe an increasing pressure from a sophisticated network of NGOs with a strong interest in transparency, including the Carter Center and the Open Society Institute.</p>
Cultural aspects	<p>ATI laws are also affected by cultural factors. For instance, FOI in Sweden has been influenced by liberal/libertarian ideals of individual freedoms and a free press, and the Lutheran church (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006, p. 110). A cultural tradition of administrative openness raises stronger expectations of transparency and may have an impact on other regimes (i.e. Nordic countries in the European Union).</p>
National context	<p>Information control can be severely damaged by scandals over secrecy. This can in turn reinforce the case for FOI, sometimes accidentally (i.e. in New Zealand). The reduced asymmetry between the government, other institutional levels and the citizens in the Chinese information environment has increased the capacity and the effectiveness of information flows. This explains the gradual development of government receptivity to FOI over time in China (see Weibing, 2012).</p>
Regional context	<p>According to Berliner (2014), FOI passage is more likely “when the level of adoption is</p>

	<p>high in a country's regional neighbourhood" (p. 488). In some regions, ATI laws tend to be similar due to a phenomenon of emulation. For instance, Serbian experts involved in the drafting of the FOI bill paid attention to the U.S. model but also carefully examined the laws enacted in Bosnia and Herzegovina and Slovakia.</p>
International environment	<p>Roberts (2006) has emphasized how international institutions and transnational activists have contributed to the establishment of transparency as a global norm. Such pressure can be observed in the case of the former Yugoslav Republic of Macedonia: as a candidate country to the European Union (EU), the state is monitored by an EU commission on freedom of expression issues (2016). In other cases, financial aid is subjected to more transparency in a given country. FOI can also serve as a strategy for governments to generate new alliances or get credit internationally. Transparency legislation in the extractives sector (EITI) provides a great example here (David-Barrett & Okamura, 2016, p. 230).</p>
Level of proactive disclosure	<p>Given the technological evolution, ATI laws (as a form of passive transparency) are increasingly confronted with the proactive disclosure of public information online. This form of active transparency can be</p>

	dangerous, especially if they are considered by politicians as a subtle exit on the transparency issue (Dečman, 2016). In this perspective, proactive disclosure and ATI laws are regarded as competing (and not complementary) processes.
--	--

4. Access to Information in Benin

Access to information is a fundamental right for all citizens guaranteed in the Beninese Constitution of 1990.¹ Nevertheless, CSOs have repeatedly expressed concerns about the effective implementation of the legislation. In terms of proactive disclosure, the Official Journal of the Republic of Benin (*Journal officiel de la République du Bénin*) is published twice a month and is expected to diffuse all legal and administrative documents to the knowledge of the public (Badet, 2013). However, the administration has remained secretive since the adoption of the new Constitution in 1990. The concrete decision to favour openness was only implemented in 1996 by the Council of Ministers, where it was decided to create a user guide and procedure manuals to help citizens to improve their knowledge about their rights to access administrative information. This measure has been confirmed by a decree in 2000.² The idea of a first draft arose that same year following several encounters between political authorities, press representatives and international partners active in development projects. After some years of waiting, and faced with strong calls from CSOs, Beninese authorities adopted a law in 2015. Consequently, access to administrative documents and FOI are currently governed by this law.³

From our perspective, articles 70-107 are particularly significant since they directly refer to ATI as defined in Chapter IV (*De l'accès aux sources publiques d'information*). Just like other legislation on the matter, it indicates who has access rights to administrative documents (here,

¹ Constitution de la République du Bénin. Loi n° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

² Décret 2000-616 du 7 décembre 2000 portant organisation des relations entre les services de l'Administration et les usagers.

³ Loi n° 2015-07 du 22 Janvier 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

all citizens) and the possibility to impose administrative or judicial sanctions to public agents or bodies who do not disclose the grounds for refusal of access to the requested information. It also includes a long list of exemptions. However, deadlines for answering a request are not clearly specified in the law; although public bodies must make a decision on the request in five days, the timeframe allowed to provide the document is not explicitly stated.

From a theoretical perspective, one should distinguish the diverse cultural approaches to ATI. As a former French colony, Benin naturally belongs to the Francophone area. There, access to administrative documents is mainly regarded as part of a public-sector reform and through this process the creation of a true “administrative democracy” (Calland & Diallo, 2013, p. 3). In Anglophone states, by contrast, calls for greater openness are much more motivated by the protection of the public’s right to information. According to Diallo (2013), “copying the outdated French legal system explains the growing gap between Francophone and Anglophone countries [...] The latter seems to understand better the virtues of a law for free access to information” (p. 67).

Administrative law in Benin is a direct heritage from France and as such that legal culture has experienced little change since the country’s independence in 1960 (Dossoumon, 2007). The Beninese case is not an exception here, since all Francophone countries and all areas of law have been heavily influenced by French colonization. In line with the abovementioned assessment of Calland & Diallo (2013), the action plan of the government (*Plan d’actions du gouvernement 2016-2021*) highlights the need to modernise the administration. It also insists on the fact that the country’s governance reforms should be based on the structuring principles of transparency, accountability, and efficiency. As a result, the overall quality of democracy should be increased.⁴

Although there is a strong relationship between the Beninese and the French legal systems, it remains difficult to identify a direct link between the French Law n°78-753 (passed on 17 July 1978)⁵ and the situation in Benin. The French Law is not mentioned in official documents and the current legislation does not entirely reflect the French approach to ATI. Furthermore, the vice-president of the National Assembly Eric Houndété submitted a draft legislation in January

⁴ Présidence de la République du Bénin. Programme d’actions du gouvernement 2016-2021, pp. 38-40. <https://www.presidence.bj/benin-revele/download/>, accessed 12 December 2017.

⁵ Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d’amélioration des relations entre l’administration et le public et diverses dispositions d’ordre administratif, social et fiscal.

2017 which provides for a much more encompassing law on access to administrative documents.⁶ The creation of a National Commission for the Public Access to Information (*Commission nationale pour l'accès du public à l'information* – CNAPI) would for example surpass the powers held by the Commission of Access to Administrative Documents (*Commission d'accès aux documents administratifs* – CADA) in France. Proposed by deputy Houndété, the new law (*Code de l'information et de la communication en République du Bénin*) would strengthen citizens' rights to access administrative documents and would include 96 articles (Keko, 2017). While CSOs keep calling for more openness and frequently criticise the shortcomings of the current law, M. Houndété himself insists on the limited access to information and the widespread adoption of secretive practices over time. According to him, the law has not led to reduced levels of corruption and poverty. It has neither increased the level of trust in government nor enabled the development of a stronger democratic culture. Participation rights of the citizens should be increased through an improvement of the current situation (Keko, 2017).

CSOs have been initially more proactive towards transparency in African Anglophone states but they are more actively involved in Benin nowadays. Since they push for better governance principles and increased quality of democracy, they also support a stronger legislative framework regarding ATI. At the same time, they have repeatedly expressed concerns about the effective implementation of the law. In this sense, the West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) Benin, supported by the Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), submitted a bill to the national Parliament in 2014 but it has yet to be enacted. A precise list of exemptions is included in the text, which also suggests the creation of a strong oversight body: the CNAPI. This commission would work as an independent and impartial mechanism of control over the citizens' access to administrative documents, and would be entitled to promote the law, conduct mediation, and impose sanctions if necessary. Every year, it should also report to the Parliament (WANEP-Bénin, 2014, p. 23).

Complaints are currently submitted to the High Authority of Audiovisual Media and Communication (*Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication* – HAAC). Article 99 confirms the right of appeal of the HAAC, which can also set a deadline to administrative

⁶ Code de l'information et de la communication au Bénin. L'intégralité de la proposition de loi rectificative du député Eric Houdété. <http://news.acotonou.com/h/96028.html>, accessed 13 December 2017.

bodies, investigate cases within offices of the administration and also invite witnesses to discuss a dispute (Article 100). Inquiries should be facilitated by public institutions concerned by the case and all relevant information should be released to the HAAC (Article 102). Decisions from the HAAC must be communicated within 30 days, notified to the parties and published in the Official Journal (Articles 103 and 104). Eventually, the HAAC has the power to bring cases to an administrative court and to directly inform the requester involved in the case (Article 107).

Moreover, the Ombudsman's institution has been created in 2006 and the obligation to deliver an annual report has been established under article 20 of the law 2009-22.⁷ The Ombudsman office belongs to the seven republican institutions in Benin (together with the Executive, the Supreme Court, the High Court of Justice, the High Authority of Audiovisual Media and Communication, the Constitutional Court, and the National Assembly). The Ombudsman of the Republic deals with complaints related to maladministration from the central administration, decentralised entities and public bodies. However, since his mission remains broader than access to documents issues, most complaints refer to other problems: land disputes, public agents' careers, social affairs, relations between the State and private firms, and diploma equivalence.⁸

5. Implementation of ATI laws

If ATI laws lead to the institutionalisation of rules and procedures vis-à-vis openness, a proper implementation is needed to improve good governance. Indeed, a strong legislation on paper does not guarantee a step towards better governance if it is not efficiently and routinely implemented in practice. This is for instance the case in Liberia, where “what is fine on paper remains a far cry from what is happening in the implementation arena. The government keeps harping on the FoI law to fight back criticisms of failings in good governance espousal” (Joseph, 2015, p. 15). ATI laws may also grant more powers to the executive if they serve governments' political goals rather than the public interest. Zimbabwe provides an interesting example here, because the 2002 Access to Information and Privacy Act has mainly been used to ensure a better control over the media (Banisar, 2006).

⁷ Loi n° 2009-22 du 21 Juillet 2009 portant institution du Médiateur de la République.

⁸ Le Médiateur de la République. Rapport d'activités 2015. Porto-Novo, Bénin, février 2016.

Founded by Access Info Europe, a human rights organisation, and the Centre for Law and Democracy, a non-profit corporation based in Canada, the *Global Right to Information (RTI) Rating* seeks to assess the overall strength of the national legal framework for RTI. The ranking measures only the legal framework, almost always considered as an essential prerequisite to the implementation of any ATI legislation (Global Right to Information Rating, 2017). As a result, the rating does not measure the quality of implementation of the law. In spite of this limitation, it is worth noting that Benin is not included in the RTI rating list in 2018, unlike for example Togo, which is ranked 86th out of 110 countries. This distinction between the legal framework and efficient implementation remains central. For instance, Albania scores high in the RTI rating but the law has been quite poorly implemented so far.⁹

Several factors should be fulfilled in order to ensure the efficient implementation of the law. They include both domestic (regime type, legal structure, and levels of development and corruption) and international considerations (especially the influence of NGOs), the content of the law (the list of exemptions and deadlines for responding to requests), and the scope of the law, among others.

This paper concentrates on two key elements and questions related to the implementation of ATI in the Beninese context. Firstly, is there a strong oversight body? And secondly, is there a motivation among public servants to comply with the ongoing efforts to increase administrative openness? This second aspect refers to a crucial issue in the development of transparency practices in the public administration: a cultural evolution from the traditional secretive character of the bureaucracy (Weber, 1980 [1922]) to a more open public sector. Although barriers and challenges have been less extensively discussed in the literature, it remains crucial to consider them. In this sense, public servants' commitment to a more open administration is an important step towards a change of culture. The other element has received much more comment. In fact, the role of the oversight body is frequently emphasised as a measure of the strength of the legal framework (Holsen & Pasquier, 2012). Numerous indicators related to the oversight body are also used in the RTI index; section IV includes the legal nature and independence of the body, its powers, mechanisms for appointment, and accountability requirements (Global Right to Information Rating, 2017).

⁹ Interview with the Albanian Information Commissioner, Tirana, Albania, 18 April 2017.

> The oversight body: indispensable to a strong legal framework?

The strength of an ATI law and its quality of implementation are often assessed in the light of the prerogatives of the oversight body. The two kinds of bodies are an ombudsman and an information commissioner (with or without data protection under their responsibility). Due to the large variety of existing models, it remains difficult to conduct a systematic comparative study. However, it should be noted that commissioners generally play a more specialised role since their competence is limited to ATI-related appeals (Holsen & Pasquier, 2012, p. 215). On the other hand, they assume additional responsibilities: they can provide guidance to administrative bodies and assess their compliance with the law. On the contrary, ombudsmen usually handle complaints regarding illegal or unjust administration. The fact that appealing to an oversight body appears less time-consuming, costly and intimidating than going to court represents a substantial advantage.

According to Pearlman (2010), “if there is widespread belief that the legislation will not be enforced, this so-called right to information becomes meaningless” (p. 130). Therefore, strong enforcement of the law is required to ensure an efficient implementation. When measuring the strength of an ATI law, the status and powers granted to the oversight body are then often taken into account. In this sense, a high level of independence should guarantee fair treatment of the complaints submitted to the body. Moreover, extended powers such as the possibility to impose sanctions or make decisions that are legally binding tend to reinforce implementation of the legislation, even though the case for recommendations (“soft” negotiations) has also been advanced (Holsen & Pasquier, 2015, p. 9).

All in all, if the position of information commissioner can significantly contribute to a strong legal framework, it does not provide the “best disinfectant”.¹⁰ This issue is relevant to many countries since most of them have not appointed an information commissioner, as illustrated by the Beninese case. The creation of such an oversight body raises essential questions (Holsen & Pasquier, 2012, p. 234): in particular, what kind of powers will be granted to the commissioner? In terms of function, what exactly is required by the national authorities (regarding promotion, education, or mediation)? The issue of independence and the impact

¹⁰ “Sunlight is said to be the best of disinfectants”: this famous statement was made by Supreme Court Justice Louis Brandeis in a 1913 Harper’s Weekly article (“What Publicity can do”).

of allocated resources on the functioning of the oversight body's work should also be examined carefully.

> Facing implementation challenges: the commitment of civil servants to openness

In addition to this first aspect, many implementation problems are met by all jurisdictions after the enactment of an ATI law. Most of these problems involve insufficient administrative capacity. They concern the lack of resources and leadership, inadequate records management and a bureaucratic culture of secrecy (see Weber, 1980 [1922]). Moreover, the fact that civil servants were poorly trained to understand the new ATI policy represented a serious problem in India and Germany in the first two years following the enforcement of the law (Holsen & Pasquier, 2012). Low awareness of the new legislation, for instance in Switzerland in the first years of implementation, may also have a negative effect.

Fees can also be used as a barrier to gain access to administrative documents. They may lead to the creation of economic barriers to administrative openness and deter citizens from exercising their rights (Roberts, 2000a). This phenomenon has been observed in Australia, where higher fees have led to a decrease in the volume of requests sent to national bodies under the FOIA law (Kaushik, 2012). However, this issue appears irrelevant here since fees are not directly related to the commitment of civil servants; rather, they are provided for in the law by the legislator.

This contribution gives an overview of these challenges in the case of Benin but focuses on organisational barriers. Pasquier and Villeneuve (2007) have established a typology, which sheds light on five forms of documentary transparency (see table 4 below). The first two categories refer to non-transparency, which can be legal in the absence of an ATI law. Cases of obstructed transparency are described in the third category, often using existing provisions of the law (exemptions for instance). The fourth category refers to strained transparency: here, insufficient resources justify the administration's inability to cope with transparency. The fifth category – maximised transparency – is justified by reduced costs. The third and fourth kinds of transparency are especially interesting here. Budgetary and training issues include unfamiliarity with documents and lack of resources. Moreover, efficient implementation of an ATI law remains limited if transparency is obstructed. Reasons for this behaviour are to be found in the secretive way of functioning within the public sector.

Table 4. Types of impediment to transparency (based on Villeneuve & Pasquier, 2007)

	Not subjected	Subjected to ATI law			
	Legal	Illegal	Legal		
	Non-transparency	Adverted transparency	Obstructed transparency	Strained transparency	Maximised transparency
Description	The concept of transparency remains voluntary and does not apply	Organisations refuse to participate and disobey the law	Obstructions to transparency through using provisions of the law	The absence of resources or misunderstanding of information explain the inability to deal with transparency	All information is made available through a proactive behaviour
Justification	"It's not necessary"	"This file doesn't exist"	"It wouldn't be responsible"	"We don't have the resources"	"It's simpler and less costly"
Implications for the organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Political pressure for change - Negative perception of the organisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Issues of bad governance - Internal tensions 	<ul style="list-style-type: none"> - High management costs - Negative perception of the organisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence of benefits in spite of the efforts undertaken - Frustration and demotivation 	<ul style="list-style-type: none"> - Gains achieved through transparency - Flexibility and adaptation - Reactions of citizens towards information

Thus, if ATI laws require political will or calculation to be passed, their effective implementation still depends on the administrations' commitment to greater openness. With regard to compliance issues, three additional challenges are raised by Horsley (2009, pp. 3-6):

- other statutes (in accordance with other laws, information can be kept confidential);
- deliberative exemptions (mainly internal deliberations);
- law enforcement secrecy (the principle of openness can be at odds with for example the protection of the confidentiality of police operations).

In order to reach a higher level of transparency, administrative bodies should consider disclosure not only as an act of compliance with the law. They should rather see it as a shift towards more openness. Such a cultural change seems crucial to prevent bodies from

adopting secretive and obstructing practices, like referring to exemptions (sometimes abusively), extending deadlines, releasing too much information to hide relevant information, etc. If a shift to more transparency requires more than compliance with the law, this represents an initial step in this direction. As mentioned above, interviews with civil servants in Benin have been conducted to observe their commitment to increased openness in the public administration.

6. Research questions

After the first in-depth theoretical and contextual parts, this section presents the research questions (RQs) of our contribution. RQs point out three key aspects of any ATI legislation:

- the political and social environment;
- the content of the law;
- and implementation issues.

Already discussed above, the context remains essential to our understanding and assessment of the situation since it partially shapes the specific nature of the law. Indeed, the environment is central because it has a direct influence the content of the law, through processes that have been well documented and explained in some cases (see for example Hazell et al., 2010, for the U.K.). The strength of the legal framework is also impacted by implementation and as a result should be dealt with carefully. Based on these three key aspects, we have formulated our RQs in these terms:

- **RQ₁**: In Benin, who are the civil society and political actors involved in ATI issues? How do they perceive access to administrative documents and what is their goal regarding the current legislation?
- **RQ₂**: Is there an oversight body and to what extent is the law enforced in practice?
- **RQ₃**: In terms of implementation, what kind of attitudes are adopted by public sector employees? And what are their expectations regarding transparency?

7. Methodology

Due to the relative lack of knowledge about ATI in West Africa and Benin in particular, we have decided to conduct an exploratory research. Following Yin (2003), the single case study will be used here. It relies on construct rather than internal validity because we do not aim to explain any causal relationship. Reliability is ensured through a standardization of the procedures (interviews and secondary data use), which can be easily repeated in other contexts. Construct validity is based on the multiplication of sources and is also crucial because it guarantees correct operational measures and further replication of the study.

Since the passing of ATI legislation in a specific state remains an evolving and multifaceted process, it would prove too ambitious and not particularly relevant for this research to prefer an explanatory perspective. Countries have adopted different laws, which diverge on many characteristics: they range from appeal mechanisms, or scope, to the legal competence of the bodies. However, they all share similar elements. As a result, it is possible to establish a comparison by focusing on these characteristics. The single-case study will therefore be extended in a comparative perspective to build a better assessment of the situation in Benin.

- To respond to **RQ₁**, interviews with CSOs activists and documents are firstly used. Here, theoretical aspects will be carefully examined and applied accordingly to the Beninese case.
- To respond to **RQ₂**, data will be provided by an in-depth interview with the vice-president of the HAAC about the features of the current legislations. This will help us to have a closer look at appeal mechanisms in particular.
- To respond to **RQ₃**, interviews conducted with civil servants (n=12) will provide data about implementation issues faced by the national administration and reveal what kind of expectations are raised in the public sector regarding transparency.

All interviews were conducted in April-May by Dr. Bellarminus Kakpovi. Firstly, he selected a sample of public sector employees in Benin. Interview grids had been previously elaborated in close collaboration with him. The first round of interviews (n=12) having reached saturation (see Mason, 2010), we then carried out a content analysis to gather similar data about implementation issues and the interviewees' expectations in terms of transparency in the Beninese administration. In a second step, the vice-president of the HAAC was interviewed in

April, and finally data were gathered from questions asked to activists from WANEP-Bénin and documents drafted by this CSO.

The findings of this research will help to draw a better picture of the current situation in Benin in terms of ATI. Using an international perspective, data collected in the case study will be systematically compared with ATI legislation, and practice in the U.K., Canada, and Switzerland. This comparative work needs to consider the conditions of passage of the law, key elements such as the scope and appeal mechanisms, and problems related to the enforcement of the new legislation (see table 5). Of course, this analysis is by definition a dynamic one and many aspects need to be reconsidered in the future.

8. Findings

Firstly, CSOs are fostering reforms to increase transparency, as shown by the proposed legislation drafted by WANEP-Benin in 2014. In the past, this has pushed several countries to pass or amend an ATI law or adopt the Commissioner model, as shown by the Albanian example. The struggle for increased government openness in Benin has been mainly launched by the media (following frequent problems to get access to administrative information faced by journalists). Their demands have been heard and included in draft legislation, which has now developed into the new legislation (Loi portant code de l'information et de la communication en République du Bénin).¹¹ However, like many other cases, the law provides for numerous exemptions, resulting from amendments raised by members of the national Parliament.

The action of civil society networks is often seen as an important factor, although it does not directly lead to the adoption of a new legislation on ATI. Coronel (2001) insists for instance on the fact that ATI in Southeast Asia did not directly result from their action; at the same time, the struggle for democracy launched by CSOs, especially pro-democracy groups, has played a major role. Cooperation with both regional and international partners can enhance the influence of these grassroots movements. In Benin, WANEP campaigns have been supported by the EU, the embassy of the United States, and the cooperation programme of the Swiss government.

¹¹ Interview with the vice-president of the HAAC, Porto-Novo, Benin, 26 April 2017.

CSOs in Benin aim to empower citizens through the deepening of ATI, using four main channels to defend their cause:¹²

- contact with the authorities (meetings with state institutions to advocate in favour of ATI);
- specific actions (training sessions, draft ATI law, raise awareness);
- communication (press communiqués, press conferences, declarations);
- research (expertise and documents analysis).

The need for regional cooperation has been clearly underlined in interviews with WANEP-Bénin since it is crucial to elaborate a global strategy regarding ATI. With this aim in mind, several meetings have been convened in West African countries (especially Ivory Coast and Niger) to think about how to draft the best and most effective ATI legislation, taking into account the local environment. In this sense, implementation strategies, good practices and impact assessment of the impact of draft legislation have been discussed recently.

Qualitative data show that complaints about insufficient measures are often cited. In other words, the measures in the current law remain inadequate according to CSOs. In their view, sanctions are not properly enforced when information is not disclosed by the administration. Moreover, private organisations using public funds or performing public tasks are not covered by the latest version of the code. Finally, CSOs highlight the fact that both concepts of “public body” and “public interest” remain vague and need to be defined more clearly. However, they have noted a positive change at the institutional level. The situation now requires a strong political leadership in favour of more transparency to ensure a better implementation of the code and the enactment of a more complete, progressive legislation on ATI in the future.

Secondly, the HAAC vice-president affirms that there is an ongoing paradigm shift and a global trend towards greater openness, though it remains hardly implemented in practice.¹³ Currently, no statistics about the volume of requests and/or complaints are available. In this regard, there is a need to create the necessary structures for the proper enforcement of the law (in terms of collecting, recording and reporting). From a research point of view, this

¹² Interviews with WANEP-Bénin, May 2017.

¹³ Interview with the vice-president of the HAAC, Porto-Novo, Benin, 26 April 2017.

absence of monitoring tools imposes a major constraint on the analysis of implementation of ATI and also on compliance with the legislation.

As shown in table 5 below, there are several other implementation problems, which include:

- the abuse of exemptions allowing the withholding of information;
- the lack of resources and training within the public sector;
- extended timeframes to respond to requests;
- and low levels of awareness among the general population.

Furthermore, a larger operating budget should be allocated to the body in order to strengthen its power of appeal and constraint.¹⁴ The vice-president of the HAAC also underlines the need to create focal points to guarantee a follow-up of the requests and the provision of promotional material (in a much simpler form than the law). Regarding the implementation issue, these focal points would probably provide an effective solution.

The HAAC's point of view, although less critical than the CSOs perspective, still points out the need to create a new code, to bring about institutional changes, and to find solutions to implementation problems. He is calling for the strengthening of the existing structure rather than the creation of an alternative oversight body. To ensure better functioning of the mediation process, he is also urging for the extension of legal competencies and an increase in the budget. This is particularly important, since the development of transparency and more particularly the role played by the HAAC are expected to produce positive outcomes (especially increased citizen trust and a more efficient administration).¹⁵

To conclude this part on the second research question (RQ₂), the HAAC vice-president stresses the advanced legislation on ATI in Benin compared to other countries. According to the law:

- everyone can have access to administrative documents;
- public agents denouncing unlawful conduct within the administration are protected;
- and there is a possibility for citizens to appeal to an administrative court if the mediation procedure fails.

¹⁴ Interview with the vice-president of the HAAC, Porto-Novo, Benin, 26 April 2017.

¹⁵ *Idem*.

It is also worth mentioning that personal rights are guaranteed by a national commission, the CNIL (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*).

Thirdly, civil servants generally note a growing interest of citizens for transparency. According to respondent 1, “expectations of the population in terms of transparency are rather high. This is also the case regarding a more participatory management of the governed”.¹⁶ Most interviewees agree with this point of view, even though some of them doubt whether this statement applies to the entire population. They also agree that specific groups are more involved, and consequently that a large volume of requests come from journalists and CSOs. In this sense, the media should play the important role of intermediary between citizens on one side and information disclosed by the administration on the other. Two respondents added that ATI is more likely to be used by groups for whom the data is professionally useful. When surveyed about a more open administration and government, public-sector employees were enthusiastic and further identified transparency as a central pillar of democracy: “administrative transparency serves to reinforce democracy in that frustrations due to ignorance are limited with the end of secrecy” (R₁₂). Four interviewees also highlighted the fact that openness had led to more accountability from public bodies and increased efficiency from the administration. On the contrary, effects on citizen participation and corruption remain low according to a large majority of respondents. Reasons may lie in the recent character of the legislation. However, while public-sector employees seem to welcome the development of ATI in Benin, they also observe a general lack of resources (human, material, and financial) to deal with the new legislation. This shortcoming causes insufficient time to respond to requests, disorganized structures, and poor record-keeping. According to R₈, administration should be more user-oriented and open days could be organised to promote general access to information.

Data gathered through our qualitative study show that a modernisation and a deep transformation of the public sector would be necessary to face the challenge of FOI. According to R₇, “a major administrative reform is needed”. In the same vein, most interviewees insist on the need to allow more resources to the structures of the administration and to provide better training to civil servants, especially about the disclosure of documents under the ATI

¹⁶ Quotations are translated by the author; the original quotations are available below in the French version of this paper.

law. The development of online publication should also be encouraged, although many people in rural regions do not have access to internet today. In addition to the creation of new structures, R₁ emphasises the importance of education (which should be strongly promoted) to ensure fair access and understanding of information:

“It is needed to solve problems related to access to information. This will require more alphabetisation, and the extension of radio and TV networks. The intensification of children’s education is a fundamental factor. Beyond simple access to information, it is needed to ensure that information is well received, processed, and understood to induce a positive change in behaviours.”

All in all, civil servants are enthusiastic and responsive to the transparency issue. Therefore, we would answer positively to RQ₃: with regard to the development of ATI, public-sector employees surveyed in the present study adopt a positive attitude and generally have high expectations. Unfortunately, these expectations are not attainable because of the lack of available resources. At the same time, interviewees want to encourage a broader reflection about the general conditions of accessibility and comprehension of information. To reach this goal, they stress the need to establish a better and a more extensive education system.

Finally, a comparison with Western countries shows that external actors are more present in Benin regarding the development of the law. This remark does not imply that CSOs did not play any role in the passing of ATI legislation in Western Europe or in North America but transparency reforms in Benin, including a draft version of the law, can be better understood through a bottom-up approach. Nevertheless, it would be artificial to draw a line between internal- and external-driven transparency reforms since ATI remains heavily dependent on “hidden” motives like the branding power of FOI or the opportunity to monitor local government (Worthy, 2017) and the national environment. Moreover, as mentioned above, the adoption of any legislation on ATI frequently results from a combination of both internal and external changes (Michener, 2015b).

In Switzerland, two parliamentary motions had already been submitted in 1980, and it had been suggested to form a commission of experts in 1982 to reflect on both the media and the principle of transparency in the administration. During their 1991-1995 tenure, the executive (the Federal Council) followed this idea, as it aimed to get closer to the citizens through

increased transparency. After a long process, including several postulates from members of the Federal Assembly (national Parliament) and preparatory work from further expert groups, the Swiss law on transparency (LTrans) was adopted in 2004 (Meilland, 2013). It came into force in 2006. Starting in 1995 with the first legislation in the canton of Bern, transparency laws also developed at different rates at the cantonal level. Almost all cantons now have a legislation on access to information (21 out of 26 cantons).

In the U.K., “white knights” advocating in favour of FOI between 1960 and 1990 were either weakened or isolated but successive reforms slowly “moved government a step closer to statutory access” (Worthy, 2017, p. 39). The model of secrecy, eroded by failures, growingly became an outmoded culture; this evolution, also marked by a rapid technological shift, and the championing of parliamentary committees paved the way towards FOI in the 1990s. The government quickly issued a radical white paper on ATI with goal to become a world leader in this field. The U.K. Act was finally voted in 2000, following a long process of gestation. Indeed, “FOI had been a manifesto commitment of the Labour party since 1974” (Worthy, 2000, p. 561). It came fully into force in 2005 as “part of the wider government agenda to increase openness, transparency, trust and accountability” (Shepherd & Ennion, 2007, p. 32).

In Canada, Clément (2015) shows how access to documents is deeply rooted in the ideal of democracy. However, the administration was historically governed by the principle of secrecy: “one reason [...] is that ministers bear sole responsibility for department operations” (Larsen & Walby, 2012, p. 8). In 1965, a private’s member bill was introduced, recommending ATI in Canada. It was followed by similar bills submitted by conservative MP Gerald Baldwin, every year between 1969 and 1974. A Green Paper titled *Legislation on Public Access to Government Documents* was then published in 1977 by the Liberal government. A few years later, it was seen as an element of monitoring, a tool to increase citizen participation and ensure probity of the administration according to the Trudeau government (Roberts, 2005). The Access to Information Act (AITA) was voted in 1982 and came into force one year later.

Implementation challenges faced by these countries just after the enforcement of the law can be more easily compared to the Beninese case. Table 5 provides a summary of all problems related to administrative capacity and access barriers (see Holsen & Pasquier, 2012). Results show that early issues identified in Switzerland, Canada and the U.K. are also observed in Benin. Low awareness is a major problem, suggesting that efforts to promote the law are

required everywhere. Moreover, a strong culture of secrecy is a barrier to the implementation of ATI, sometimes leading to delays and abuse of exemptions. In addition to the necessary increase of resources, Benin needs to set up training programmes to raise awareness about ATI policies among public-sector employees, and to communicate more about the legislation across the country. Moreover, Benin faces daunting challenges in terms of modernisation of the infrastructure, reforms of the administration, and diffusion of information to the whole population. These barriers have been partially addressed and overcome in several Western countries, although new technologies call for a constant capacity of adaptation.

It should eventually be noted that barriers to ATI have changed over time. For instance, the three main challenges now faced by Switzerland are delays and fees (see Cottier, 2014) and general lack of awareness. It will be interesting to observe changes in Benin in the next years due to the recent character of the law.

Table 5. ATI laws and early implementation problems in four jurisdictions

		Canada	U.K.	Switzerland	Benin
	<i>Name of the law and date of enforcement</i>	<i>AITA (1983)</i>	<i>Freedom of Information Act (2005)</i>	<i>LTrans (2006)</i>	<i>Loi n° 2015-07 (2015)</i>
Problems with administrative capacity	Lack of technical, human, and/or financial resources			✓	✓
	Lack of leadership, bureaucratic culture of secrecy	✓	✓	✓	✓
	Civil servants poorly trained to understand ATI policy		✓	✓	✓
	Records management inadequate for locating information				✓
Access barriers	Refusal to accept requests, overgenerous use of exemptions	✓	✓		✓
	Delays in response	✓	✓		✓
	High fees charged for making requests				
	Low awareness of the policy	✓	✓	✓	✓
	Lack of public understanding of how to make a request			✓	
	Problems of diffusion and understanding of information				✓

Sources: Holsen and Pasquier (2012) for Switzerland; Hazell et al. (2010) for the UK; Government of Canada (1994) and Hazell (1989) for Canada; our data for Benin.

9. Limitations and discussion

This study is centred on an under-commented case in the literature, but the general construction and all categories developed in this contribution are built around a universalist view on Eurocentrism. Such a statement can be equally applied to the actors known as “conventional doctrinalists”, mainly NGOs and activist coalitions (Darch & Underwood, 2010, p. 6). At the same time, international organisations, widely underpinned by Western principles, consider themselves as champions of human rights. Other points of view should also be taken into consideration in future research. For instance, more attention should be given to cultural pluralism, an approach used by several African scholars (Darch & Underwood, 2010).

From a methodological perspective, neighbouring countries could also be included in future research in order to enrich the single-case study and extend it to a multiple-case study. This would enable us to enlarge knowledge of ATI in West Africa. In this sense, more systematic research may build on the findings of the present contribution. Nevertheless, and following the first limitation mentioned just above, it would require the involvement of scholars from the area. Moreover, such an extended study would require large resources to cover the whole region and sustained collaboration between CSOs, partner institutions and universities.

In terms of content, several elements have not been fully addressed here and would certainly add to a regional comparative research. To conduct a more comprehensive comparison, one should pay more attention to the following issues:

- goals and purpose of ATI legislation;
- mechanisms of control and monitoring (i.e. surveys conducted in Scotland);
- the scope of the law;
- a deep discussion about the list of exemptions and their justification;
- the impact of transparency reforms on the workings of the government;
- and the potential bad sides of ATI, for instance the development (or the continuation) of an oral tradition over systematic written record-keeping.

We are also aware of the fact that the sample size remains rather limited. A more systematic, quantitative approach would certainly prove relevant in other cases, for instance in a cross-country research involving several states in the region. However, there is no need for a strong

external validity in this contribution since only one country is considered here. As a result, a “small-N” study (see Moses et al., 2005) is perfectly suited for this kind of qualitative research based on a case study. Indeed, the passage of a new legislation on ATI remains specific to a given political and social environment, although several factors have been identified above, including diverse sources of both internal and external influence.

Finally, one of the main limitations of this study rests on the absence of citizens. As underlined by Darch and Underwood (2010), ATI depends on a subtle mix of citizens, administration and politics. Although it has not been surveyed here, interviewees among the population could bring additional and significant material to this kind of study since it may provide central information about the implementation quality of ATI. By exercising a crucial further influence, journalists can also play a central role (Worthy & Hazell, 2013). Citizens’ perceptions of access to administrative documents should therefore constitute a next step in order to observe the level of global awareness and to have a better assessment of how ATI works in practice in Benin.

10. Conclusion

The present contribution has shown that, in spite of the gap observed in the literature and the absence of Benin in most studies, developments related to transparency are currently taking place in the country. In this sense, the first purpose of this study has been successfully fulfilled thanks to our collaboration with a Beninese scholar and current member of the government. At the same time, the involvement of the national administration and NGOs has proved fundamental to carry out this kind of research.

Data from interviews conducted with WANEP-Bénin provide evidence about the mobilisation of CSOs in the country, which have formed a civil society coalition. CSOs are committed to defend the cause of ATI; they have organised themselves among networks and have joined organisations from other countries to reflect on the necessary reforms to deepen access to documents in the region. They are currently pushing for a progressive, more complete and renewed legislation in the matter. The creation of an independent, efficient oversight body to ensure citizens’ rights to ATI is one of their main goals. Regarding this last aspect, the interview conducted with the HAAC vice-president has provided interesting and significant information

about implementation issues faced by Benin. Apart from the crucial cultural shift, which is also needed and expected in many other states, problems concern mainly:

- staff training;
- lack of resources and leadership;
- records management;
- low awareness;
- and diffusion and understanding of information.

According to the HAAC vice-president, improvement should ensue from increased resources and more importantly from the creation of focal points in administrative departments to cope with ATI more efficiently.

Although they are fully aware of the lack of preparation and training of staff, civil servants have surprisingly shown great enthusiasm for transparency reforms. It is surprising in that it is rarely observed in other places, where administrations tend to resist transparency in most cases. This phenomenon is due to the administration's inherent nature to remain secretive, as explained by Max Weber (see Piotrowski, 2010). In Benin, civil servants call for important reforms and modernisation of the public sector to favour more openness. Transparency is more generally welcomed and encouraged, but its development depends on positive expectations and the proper implementation of major changes (i.e. increased participation and empowered citizens).

FOI is in the starting phase in Benin, where the most recent ATI law was adopted in 2015. The situation seems promising for supporters of transparency reforms with the growing interest of civil society coalitions and high expectations of public-sector employees. According to the data collected here, two key objectives are now to be pursued by public authorities to strengthen FOI in Benin: the establishment of a more effective oversight body in practice and a clearer, shorter list of exemptions to avoid information retention. As far as the oversight body is concerned, Badet (2013) proposes to establish a separate independent authority (and not only the HAAC) with regional spots to show the general character of access to information to the entire population in a better way, and to accelerate the treatment of the requests.

It remains unclear if projects aiming to strengthen ATI rights in Benin are based on the existing legislation of neighbouring countries. It is worth noting here that Togo has adopted an ATI law

in 2016 (the Law No. 2016-006).¹⁷ Just as it happened in the Beninese case, FOI has also been largely triggered by the media in Togo. A complaint can be made to the Ombudsman of the Republic when access to administrative documents is refused. Fines can be imposed in cases where a document is deliberately modified or destroyed. In Ivory Coast, information can be obtained through focal points within the administration. In other words, civil servants in charge of disclosing documents are especially trained and available to the citizens. The oversight body is similar to the ones provided for in the French, Portuguese or Belgian Acts: the Commission of Access to Information of Public Interest and Public Documents (*Commission d'Accès à l'Information d'Intérêt Public et aux Documents Publics*).¹⁸ In Ghana, RTI is also a constitutional right since 1992 (Manivannan, 2015). A bill has been before the Parliament since 2013 and was ushered into its consideration stage in 2017.¹⁹

All in all, two main aspects should be considered regarding the evolution of ATI in Benin. On the one hand, at the national level, political actors will have to cope with a strong civil society. Although it is not specifically mentioned in this research, the willingness of political leaders to actively promote administrative transparency also strongly matters. On the other hand, at the regional level, Benin will be faced by the same constraints than its neighbours: a lack of resources, low awareness, and outlying areas with low levels of literacy. In this sense, transparency is clearly bound to larger issues such as development and public-sector reforms. However, on the administrative side, this study has shown that actors are eager to improve access to documents.

This contribution shows interesting and significant findings. However, it remains only a first step towards a more encompassing study of transparency and ATI in the area. The cases of neighbouring countries should be further explored by West African and other scholars to draw up a more exhaustive picture of transparency developments in the whole region. To avoid U.S.- and Eurocentrism, indigenous approaches should be privileged, although we think that

¹⁷ Loi n° 2016-006 du 30 mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publiques. <http://itietogo.org/web/wp-content/uploads/2017/04/Loi-N%C2%B02016-006-du-30-mars-2016-portant-libert%C3%A9-d'acc%C3%A8s-%C3%A0-l'information.pdf>

¹⁸ <http://www.caidp.ci/>.

¹⁹ <http://www.ghana.gov.gh/index.php/media-center/news/2565-parliament-begins-consideration-of-rti-bill>.

cooperation and partnerships should be preferred and remain the best way to apprehend the phenomenon from a global perspective.

Finally, based on this contribution, further research may enable scholars to conduct cross-country and multiple-case studies. A comparative study in the West Africa would certainly prove useful and relevant, although we believe that the entire area cannot be considered as a meaningful spatial category for analysis. Nevertheless, despite the existence of significant cultural differences (for instance Anglophone vs. Francophone), all countries share common problems and face similar challenges, whether they have adopted an ATI law or not. Indeed, issues related to access barriers, administrative capacity and the secretive character of the administration have been identified in neighbouring states as well (Togo, Ghana, Ivory Coast). Some of these problems are also prevalent in other parts of the world. They include refusal to accept requests, delays, and more significantly low awareness and usage of the law. They should be prioritised to make sure that implementation of the legislation and compliance are efficient and, in the end, truly “enhance democratic politics” (Neuman & Calland, 2007).

11. References

- Ackerman J and Sandoval-Ballesteros I (2006) The global explosion of freedom of information Laws. *Administrative Law Review* 58(1): 85-130.
- Archibald S (1993) The early years of the Freedom of Information Act – 1955 to 1974. *Political Science and Politics* 26(4): 726-731.
- Badet S (2013) Sécurité nationale et droit à l'information : document d'orientation Bénin. <http://www.right2info.org/resources/publications/pretoria-finalization-meeting-april-2013-documents/national-security-and-rti-in-benin/view>, accessed 12 November 2016.
- Banisar D (2006) Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. Privacy International. <https://ssrn.com/abstract=1707336>, last retrieved 04-25-2017.
- Banisar D (2017) National right to information laws, regulations and initiatives 2017. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1857498>, accessed 17 March 2018.
- Baume S and Papadopoulos I (2015) Transparency: From Bentham's inventory of virtuous effects to contemporary evidence-based scepticism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 1-24.
- Bennett C (1997) Understanding ripple effects: The cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability. *Governance* 10(3): 213-233.
- Berliner D (2011) The strength of freedom of information laws after passage: The role of transnational advocacy networks. Paper prepared for the 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University, Newark, New Jersey, May 19-20. [https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/Transparency Research Conference/Papers/Berliner Daniel.pdf](https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/Transparency%20Research%20Conference/Papers/Berliner%20Daniel.pdf), last retrieved 03-12-2018.
- Berliner D (2014) The political origins of transparency. *The Journal of Politics* 76(2): 479-491.
- Berliner D (2016) Sunlight or window dressing? Local government compliance with South Africa's promotion of Access to Information Act. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 1-21.
- Birkinshaw P (2010) *Freedom of information: Local government and accountability*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Blanton T (2002) The openness revolution: The rise of a global movement for freedom of information. *Development Dialogue* 2, 7-21.
- Brucker H (1949) *Freedom of Information*. New York: Macmillan.
- Callamard A (2008) Towards a third generation of activism for the right to freedom of information. Paper presented at the UNESCO World Press Freedom Day, Maputo, Mozambique, 2008.
- Calland R and Diallo F (Eds.) (2013) *Access to Information in Africa: Law, Culture and Practice*. Leiden and Boston: Brill.
- Cherry M and McMenemy D (2013) Freedom of information and 'vexatious' requests – The case of Scottish local government. *Government Information Quarterly* 30(3): 257-266.

- Clément D (2015) "Freedom" of Information in Canada: Implications for historical research. *Labour / Le Travail* 75, 101-131.
- Coronel S (Ed.) (2001) *The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Costa S (2012) Do freedom of information laws decrease corruption? *The Journal of Law, Economics, and Organization* 29(6): 1317-1343.
- Cottier B (2014) Encore des résistances à l'application de la loi sur la transparence. *Plaidoyer* 5, 26-31.
- Cross HL (1953) *The People's Right to Know*. New York: Columbia University Press.
- Cucciniello M, Porumbescu G and Grimmeliikhuijsen S (2016) 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review* 77(1): 32-44.
- Darch C and Underwood P (2005) Freedom of Information legislation, state compliance and the discourse of knowledge: The South African experience. *The International Information and Library Review* 37, 77-86.
- Darch C and Underwood P (2010) *Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness*. Oxford: Chandos Publishing.
- David-Barrett E and Okamura K (2016) Norm diffusion and reputation: The rise of the extractive industries transparency initiative. *Governance* 29(2): 227-246.
- Davis KC (1967) The Information Act: A preliminary analysis. *The University of Chicago Law Review* 34(4): 761-816.
- Dečman M (2016) Open Data: One of the Cornerstones of Open Government? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 8(2): 176-179.
- De Terwangne C (2004) Accès à l'information et organisations internationales : le cas de l'Union européenne. *Éthique Publique* 6(2): 9-22.
- Diallo, F (2013) Transparency and power relations: Socio-anthropological perspectives on the right of access to information, In: Calland, R and Diallo F (Eds.) (2013) *Access to Information in Africa: Law, Culture and Practice*. Leiden and Boston: Brill.
- Dossoumon S (2007) *Contentieux administratif au Bénin et au Togo*. Godomey: Imprimerie Presse Indépendante.
- Edel F (2011) La convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents administratifs : premier traité consacrant un droit général d'accès aux documents administratifs. *Revue Française d'Administration Publique* 137-138(1): 59-78.
- European Commission (2016) Commission staff working document: The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report (88 p.). https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslavlav_republic_of_macedonia.pdf, accessed 25 August 2017.
- European Parliament (2013) Openness, transparency and access to documents and information in the EU. Policy Department: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. European Parliament: Brussels.
[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT\(2013\)493035_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT(2013)493035_EN.pdf), accessed 12 May 2018.

- Fenster M (2012) The transparency fix: Advocating legal rights and their alternatives in the pursuit of a visible state. *University of Pittsburgh Law Review* 73(3): 443-503.
- Fenster M (2015) Transparency in search of a theory. *European Journal of Social Theory* 18(2): 150-167.
- Ferreira da Cruz NF, Tavares AF, Cunha Marques R, Jorge S and de Sousa L (2016) Measuring local government transparency. *Public Management Review* 18(6): 866-893.
- Florini A (1999) Does the invisible hand need a transparency glove? The politics of transparency. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., 1999.
- Global Right to Information Rating (2017) RTI Rating: Methodology. <http://www.rti-rating.org/methodology/>, accessed 21 April 2017.
- Goldberg D (2006) Access to information laws in Scotland and England: Close freedom of information (FOI) encounters of the third kind. *Comparative Media Law Journal* 8, 1-21.
- Government of Canada (1994) *The Access to Information Act: 10 Years On*. Ottawa: The Information Commissioner of Canada.
- Grigorescu A (2003) International organizations and government transparency: Linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly* 47(4): 643-667.
- Gusfield J (1967) Moral passage: The symbolic process in public designations of deviance. *Social Problems* 15(2): pp. 175-188.
- Hazell R (1989) Freedom of information in Australia, Canada and New Zealand. *Public Administration* 67(2): 189-210.
- Hazell R, Worthy B and Glover M (2010) *The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK*. London: Palgrave Macmillan.
- Holsen S (2012) Insight into oversight: How Information Commissioners contribute to the achievement of access-to-information policy objectives. PhD thesis, IDHEAP.
- Holsen S and Pasquier M (2010) The Swiss Federal Law on Transparency: Much Ado about Nothing? In: Brandsen, T. and Holzer, M. (2010), *The Future of Governance: Selected Papers from the 5th Transatlantic Dialogue on Public Administration*. Newark, NJ, USA: National Center for Public Performance (NCP), pp. 151-167.
- Holsen S and Pasquier M (2012) Insight on oversight: The role of information commissioners in the implementation of access to information policies. *Journal of Information Policy* 2, 214-241.
- Holsen S and Pasquier M (2015) More power to you? A case against binding decisions as the ultimate Access to Information enforcement tool. *Administration and Society*, 1-29.
- Hood C (2006a) Transparency in historical perspective. In: D. Heald and C. Hood (2006), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, pp. 3-23.
- Hood C (2006b) Beyond exchanging first principles? Some closing comments. In: D. Heald and C. Hood (2006), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, pp. 211-225.

Horsley, J (2009) Some thoughts on typical exemptions from government information disclosure. https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-OGI_Horsley_Some_Thoughts_on_Typical_Exemptions_from_Government_Information_Disclosure_2009.pdf, accessed 5 December 2017.

Jaeger PT et Bertot JC (2010) Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly* 27(4): 371-376.

Joseph M (2015) Liberia: Freedom of information, anti-corruption gaps and linkages, In: Estalella C (ed) *State of Right to Information in Africa Report 2015. Citizens' Access to Information: A Tool to Build Trust and Address Corruption*. Kampala: Africa Freedom of Information Centre, pp. 14-22.

Kaushik A (2012) eGovernance and Freedom of Information Act: The Indian Experience. In Gascó, M. (ed.), *Proceedings of the 12th European Conference on e-Government*, ESADE Ramon Llull University, Barcelona, Spain (14-15 June 2012), pp. 362-368.

Keko I (2017) Bénin: Proposition de loi rectificative du code de l'information et de la communication. *La Nouvelle Tribune*, Cotonou, 13th January 2017.

Lamble S (2002) Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review* 97, 2-8.

Larsen M and Walby K (Eds.) (2013) *Brokering access. Power, politics, and freedom of information process in Canada*. Vancouver: UBC Press.

Lewis DE and Wood AK (2012) The paradox of agency responsiveness: A federal FOIA experiment. Working paper 06-2012. Nashville: Center for the Study of Democratic Institutions.

Lidberg J (2009) The international freedom of information index: A watchdog of transparency in practice. *Nordicom Review* 30(1): 167-182.

Likmeta B (2014) Albania rights groups hail new FOI law. *Balkan Insight*, Tirana, 1st October 2014.

Lor P and Britz J (2007) Is a knowledge society possible without freedom of Access to Information? *Journal of Information Science* 33(4): 387-397.

Mabillard V (2018) FOI laws around the world: Where are we now? Working paper de l'IDHEAP 5/2018. Université de Lausanne, IDHEAP (pp. 1-36).

Mabillard V (2016). Freedom of information laws: Evolution of the number of requests in 11 jurisdictions. www.freedominfo.org/wp-content/uploads/Freedom-of-information-laws_blog_VM1.pdf, accessed 3 March 2018.

Mabillard V and Pasquier M (2016) Transparency and trust in government (2007-2014): A comparative study. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 8(2): 69-92.

Manivannan A (2015) Ghana: Lack of Political Will to Provide Information and Anti-Corruption Efforts, In: Estalella, C. (ed.) (2015), *State of Right to Information in Africa Report 2015. Citizens' Access to Information: A Tool to Build Trust and Address Corruption*. Kampala: Africa Freedom of Information Centre, pp. 8-13.

- Manninen J (2006) Anders Chydenius and the origins of the world's first Freedom of information Act. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB568-FOIA@250/bullet2.pdf>, accessed 12 January 2018.
- Martinez R et Marx B (2007) La longue marche de l'information publique, de la liberté d'accès aux documents administratifs à la réutilisation commerciale des informations publiques. *Documentaliste – Sciences de l'information* 44(3): 218-227.
- Mason M (2010) Sample size and saturation in PhD studies using qualitative interviews. *Forum Qualitative Social Research* 11(3), Art. 8.
<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1428/3027>, accessed 2 February 2018.
- McIntosh T (2014) Paraguay is 100th nation to pass FOI law, but struggle for openness goes on. *The Guardian*, London, 19th September 2014.
- Meilland P (2013) Caractéristiques des lois sur l'accès à l'information en Suisse, In: Pasquier M (ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne: PPUR, pp. 19-35.
- Michener G (2009) *Lessons from Media Coverage for the Right-to-Know in Latin America*. <http://www.freedominfo.org/2009/06/lessons-from-media-coverage-for-the-right-to-know-in-latin-america/>, accessed 31 January 2018.
- Michener G (2011) FOI laws around the world. *Journal of Democracy* 22(2): 145-159.
- Michener G (2015a) How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28(1): 78-94.
- Michener G (2015b) *Why Policymakers Commit to Transparency: Legitimacy, Insurance, Monitoring, and the Importance of the News Media as Mediator*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/why-policymakers-commit-to-transparency-gift-ibp-2015.pdf>, accessed 11 May 2017.
- Michener G and Worthy B (2015) The information-gathering matrix: A framework for conceptualizing the use of freedom of information laws. *Administration and Society* 50(4): 476-500.
- Moses J, Rihoux B and Kittel B (2005) Mapping political methodology: Reflections on a European perspective. *European Political Science* 4, 55-68.
- Nam T (2012) Freedom of information legislation and its impact on press freedom: A cross-national study. *Government Information Quarterly* 29(4): 521-531.
- Neuman L and Calland R (2007) Making the law work: The challenges of implementation, in: Florini A (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, pp. 179-213.
https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making_the_law_work.pdf
- OSJI (2006) *Transparency and silence: A survey of access to information laws and practices in 14 countries*. Open Society Institute.
- Padideh A and Vaughn R (2014) *Research Handbook on Transparency*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- Pasquier M and Villeneuve J-P (2007) Organizational barriers to transparency: A typology and analysis of organizational behavior tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences* 73(1): 147-162.
- Pearlman M (2010) *Piercing the Veil of Secrecy: Lessons in the Fight for Freedom of Information*. New Britain, CT, USA: LawFirst Publishing/Connecticut Bar Association.
- Perritt Jr H and Rustad Z (2000) Freedom of information spreads to Europe. *Government Information Quarterly* 17(4): 403-417.
- Pinto J (2009) Transparency policy initiatives in Latin America: Understanding policy outcomes from an institutional perspective. *Communication Law and Policy* 14(1): 41-71.
- Piotrowski SJ and Rosenbloom DH (2002) Nonmission-based values in results-oriented public management: The case of freedom of information. *Public Administration Review* 62(6): 643-657.
- Piotrowski SJ (Ed.) (2010) *Transparency and Secrecy. A Reader Linking Literature and Contemporary Debate*. Lanham, MD, USA: Lexington Books.
- Puddephatt A (2009) *Exploring the role of civil society in the formulation and adoption of access to information laws. The cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom*. World Bank Institute: Working Paper Series (56 p.)
<http://documents.worldbank.org/curated/en/302751468044082294/pdf/479920WBWP0Ac10Box338877B01PUBLIC1.pdf>, accessed 26 January 2018.
- Right to Information Assessment and Analysis Group and Center for Equity Studies (Raag/CES) (2014) *Peoples monitoring of the RTI regime in India 2011-13*. New Delhi: NCPRI.
- Roberts AS (2000a) Less government, more secrecy: Reinvention and the weakening of freedom of information law. *Public Administration Review* 60(4): 308-320.
- Roberts AS (2000b) A great and revolutionary law? The first four years of India's right to information act. *Public Administration Review* 70(6): 925-933.
- Roberts AS (2005) Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom from Canada. *Public Administration* 83(1): 1-23.
- Roberts AS (2006) *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross J and Whittaker P (2009) Freedom of information: Is openness too expensive, too difficult or too dangerous? *Journal of Finance and Management in Public Services* 7(1): 53-70.
- Sabharwal M and Berman E (eds) (2013) *Public Administration in South Asia. India, Bangladesh, and Pakistan*. Boca Raton, FL, USA: CRC Press.
- Schudson M (2015) *The Rise of the Right to Know. Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975*. Cambridge, MA, USA: Belknap Press.
- Sharma P (2015) *Democracy and Transparency in the Indian State. The Making of the Right to Information Act*. New York: Routledge.
- Shepherd E and Ennion E (2007) How has the implementation of the UK Freedom of Information Act 2000 affected archives and records management services? *Records Management Journal* 17(1): 32-51.

Singh S (2005) "The notion of transparency". In *Speaking Truth to Power: A Symposium on People's Right to Information*.

Snell R (2000) The Kiwi Paradox – A Comparison of Freedom of Information in Australia and New Zealand. *Federal Law Review* 28(3), 575-616.

Snell R (2006) Freedom of information practices. *Agenda* 13(4): 298-300.

Stubbs R (2008) Freedom of information and democracy in Australia and beyond. *Australian Journal of Political Science* 43(4): 667-684.

Stubbs R (2011) *A case study in the rise of public sector transparency: Understanding the global diffusion of freedom of information law*. PhD thesis. University of Tasmania, Australia.

Stubbs R and Snell R (2014) Pluralism in FOI law reform: Comparative analysis of China, Mexico and India. *The University of Tasmania Law Review* 33(1): 141-164.

Swartz N (2004) The world moves toward freedom of information. *Information Management Journal* 38(6): 20-23.

The Extractive Industries Transparency Initiative (2018). The global standard for the good governance of oil, gas and mineral resources.

https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_factsheet_en_feb2018.pdf

Uhl KE (2003) The Freedom of information Act post-9/11: Balancing the public's right to know, critical infrastructure protection, and homeland security. *American University Law Review* 53(1): 261-311.

Vadlamannati KC and Cooray A (2017) Transparency pays? Evaluating the effects of the freedom of information laws on perceived government corruption. *Journal of Development Studies* 53(1): 116-137.

Vleugels R (2012) Fringe Special: Overview of all 90 FOIA countries and territories.

http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-oct, accessed 19 April 2017.

WANEP-Bénin (2014) Évitions le "Tout confidentiel" en matière d'information publique. Document de plaidoyer pour une loi spécifique sur l'Accès à l'Information Publique en République du Bénin. Porto Novo, Bénin (42 p.).

Weber M (1980 [1922]) *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.

Weibing X (2012) *Freedom of Information Reform in China. Information Flow Analysis*. New York: Routledge.

Weiler M (2017) Legislating usability: Freedom of information laws that help users identify what they want. *Journal of International Media & Entertainment Law* 7(1): 101-127.

Welch E (2012) La relation entre transparence et participation gouvernementale : étude des gouvernements locaux aux États-Unis. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 78(1): 99-122.

Welch E and Wong W (1998) Public administration in a global context: Bridging the gaps of theory and practice between Western and non-Western nations. *Public Administration Review* 58(1): 41-49.

Worthy B (2010) More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance* 23(4): 561-582.

Worthy B (2017) *The Politics of Freedom of Information: How and Why Governments Pass Laws that Threaten their Power*. Manchester: MUP.

Worthy B and Hazell R (2013) The impact of the Freedom of Information Act in the UK. In: Bowles N, Hamilton J and Levy D (eds) *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*. London: L.B. Tauris, pp. 31-45.

Worthy B, John P and Vannoni M (2017) Transparency at the parish pump: A field experiment to measure the effectiveness of freedom of information requests in England. *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(3): 485-500.

Yin R (2003) *Case Study Research. Design and Methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA, USA: Sage Publications.

Youm K (1994) Press freedom and judicial review in South Korea. *Stanford Journal of International Law* 30(1): 1-40.

Ziller J (2014) Origines et retombées du principe de transparence du droit de l'Union européenne. In: Guglielmi GJ and Zoller E (eds) *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*. Paris: Éditions Panthéon-Assas, pp. 25-45.

Le droit d'accès à l'information au Bénin : opportunités et défis dans une perspective internationale

Vincent Mabillard

Résumé

La transparence est aujourd'hui une priorité pour de nombreux gouvernements, et un nombre croissant de pays ont adopté une loi d'accès aux documents administratifs. En 2014, le Paraguay est même devenu le 100^e pays à se doter d'une législation sur le droit d'accès à l'information. Ces lois ne se substituent pas à la transparence ; en revanche, elles signalent souvent une volonté d'ouverture de la part des autorités publiques. Jusqu'à présent, la plupart des études sur le sujet se sont portées sur l'accès aux documents administratifs dans les pays qui possèdent déjà une telle loi, principalement en Europe et en Amérique du Nord. A partir de ces premiers pas, la présente étude tente d'élargir le champ de recherche en analysant un cas peu documenté dans la littérature : le Bénin, en Afrique de l'Ouest. Ainsi seront traités les conditions d'émergence de la législation actuelle, les structures ainsi que les obstacles en comparaison internationale. Les questions de recherche se focalisent sur le développement de l'accès à l'information, le renforcement potentiel de la loi existante et les attentes des employés du secteur public concernant la transparence. Des questionnaires et entretiens ont été passés au sein de l'administration béninoise, de l'organisation en charge de l'accès à l'information et de la société civile. Les résultats montrent d'abord que les différences contextuelles et institutionnelles pèsent sur les réformes de transparence administrative. Il est aussi intéressant de souligner les questions liées à l'accès pour l'ensemble de la population et la connaissance des lois existantes. Finalement, il est essentiel de se pencher sur l'influence des pratiques en matière de transparence sur l'accès aux documents administratifs au Bénin.

Mots-clés

Accès à l'information, transparence, lois d'accès à l'information, Bénin, Afrique de l'Ouest

Note

Ce papier a été présenté lors de la **5th Global Conference on Transparency Research** qui s'est tenue à l'Université de Limerick, en Irlande (19-21 juin 2017). Une version révisée de cet article a été publiée dans la *Revue Internationale des Sciences Administratives* (RISA) avec B. Kakpovi et le Pr. B. Cottier : <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852318762039>.

Table des matières

1. Introduction
2. Les lois d'accès à l'information dans le monde
3. Le développement des lois d'accès à l'information dans le monde
4. L'accès à l'information au Bénin
5. Mise en œuvre des lois d'accès à l'information
6. Questions de recherche
7. Méthodologie
8. Résultats
9. Limites et discussion
10. Conclusion
11. Bibliographie

Tableaux

- Tableau 1. Lois d'accès à l'information dans le monde. Catégories et exemples
- Tableau 2. Types de recherches sur la diffusion des lois d'accès à l'information
- Tableau 3. L'émergence des lois d'accès à l'information. Facteurs et exemples
- Tableau 4. Entraves à la transparence documentaire (basé sur Villeneuve et Pasquier, 2007)
- Tableau 5. Lois d'accès à l'information et problèmes initiaux de mise en œuvre dans quatre juridictions

Carte

- Carte 1. Les lois d'accès à l'information dans le monde, par période (1766-2017)

Liste des abréviations

ASNE	American Society of Newspaper Editors
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CAIDP	Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics
CNAPI	Commission nationale pour l'accès du public à l'information
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
FOI	Freedom of Information
FOIA	Freedom of Information Act
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
LTrans	Loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration
NCPRI	National Campaign for People's Right to Information
OIA	Official Information Act
ONGs	Organisations non-gouvernementales
OSCs	Organisations de la société civile
OSIWA	Open Society Initiative for West Africa
RTI	Right to Information
R.-U.	Royaume-Uni
UE	Union européenne
USA	États-Unis
WANEP	West Africa Network for Peacebuilding

1. Introduction

Bien que le phénomène ne soit pas complètement nouveau, la demande de transparence au sein des administrations et son développement au niveau mondial montre à quel point la transparence est aujourd'hui considérée comme un élément fondamental de la bonne gouvernance dans une perspective occidentale. Suivant les propos de Hood (2006, p. 135), la notion a même atteint un statut de nature « quasi-religieuse ». Des lois d'accès à l'information (AI) ont vu le jour dans de nombreux pays à travers le monde et plusieurs initiatives, lancées par les gouvernements et/ou la société civile ont rassemblé un nombre croissant de partisans. En fonction du contexte culturel, le concept de transparence peut être appréhendé en tant que mécanisme assurant une grande valeur instrumentale, ou peut alternativement être perçu comme une valeur intrinsèque. Suivant le premier angle d'approche (dimension instrumentale), la transparence sert d'abord à remplir des objectifs de bonne gouvernance tels que l'accroissement de la confiance et de la participation citoyenne (Welch, 2012) ou la réduction de la corruption, entre autres (Mabillard & Pasquier, 2016).

Dans la pratique, de nombreux gouvernements ont aujourd'hui adopté une loi d'accès à l'information et choisi de renforcer leur politique de transparence. Dans le même temps, l'importance prise par le concept a suscité un intérêt croissant dans les milieux académiques, stimulant la recherche sur cette notion dans différentes disciplines scientifiques (droit, économie, science politique, etc.). En conséquence, la recherche dédiée à la problématique de la transparence a fortement augmenté dans le champ de l'Administration Publique au cours des vingt dernières années (Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen, 2016).

Peu d'études se sont néanmoins portées sur cette question en Amérique du Sud, en Asie et en Afrique. Il en résulte ainsi un déficit en termes de recherche dans ces régions. En effet, la moitié des contributions recensées dans la revue de littérature mentionnée ci-dessus ont été réalisées en Amérique du Nord et en Asie. L'identification de ce problème et l'engouement croissant pour les approches comparatives en Administration Publique (voir Welch & Wong, 1998) devraient encourager les chercheurs à approfondir leurs connaissances du sujet dans des régions du monde moins explorées jusqu'à présent. Le présent article emprunte ce chemin en s'attaquant à un cas sous-documenté dans la littérature, et qui mérite une attention toute particulière. De manière plus générale, l'Afrique de l'Ouest a fait l'objet d'un nombre infime de contributions à ce jour, et plus encore concernant le Bénin, une démocratie

pourtant bien établie dans la région. Le but de cet article est donc double : d'une part, il présente les aspects cruciaux propres au passage d'une loi d'accès à l'information dans un pays ; d'autre part, il cherche à réduire la disparité géographique de la littérature dédiée à la transparence.

Nous commençons ici par une classification et une carte des lois d'accès à l'information dans le monde. Nous décrirons ensuite les principaux facteurs expliquant l'émergence de ces lois, et les critères d'évaluation de leur mise en œuvre. Suivront une présentation du contexte béninois, du développement de la législation sur l'accès à l'information dans le pays et des lois existantes. Une comparaison avec d'autres pays sera également établie, en nous basant principalement sur les mécanismes d'application des lois d'une loi d'accès à l'information. Dans la section dédiée à la méthodologie, des détails seront fournis sur les données recueillies par le biais d'entretiens et plus particulièrement de questionnaires dans le but d'illustrer et d'enrichir cette étude. Il s'agira finalement d'identifier la façon dont l'accès à l'information a évolué dans le pays au cours des deux dernières décennies, et les défis auxquels le Bénin doit faire face tout en se préparant à adopter une loi d'accès à l'information plus forte.

2. Les lois d'accès à l'information dans le monde

Les lois d'accès à l'information ont été mises en œuvre dans de nombreuses régions principalement dans les années 1990 et 2000 (voir sur la carte 1). Suivant une réflexion sur « comment réconcilier les principes de redevabilité de Westminster avec le droit à l'information » (Hazell, 1989, p. 189), le principe de l'accès à l'information a d'abord été, de manière générale, codifié dans les pays anglo-saxons du Commonwealth. Les exceptions les plus notables concernent la Suède, qui a adopté une loi en 1776 déjà, la Finlande (en 1951) et les États-Unis (USA), où la loi a été votée en 1966 et est entrée en vigueur en 1967 (Piotrowski & Rosenbloom, 2002, p. 649). Bien que les méthodes de comptage divergent, le Paraguay est globalement considéré comme le 100^e État à s'être muni d'une telle législation (McIntosh, 2014).

Le cas de la Suède

En 1766, le Royaume de Suède, qui incluait alors la Finlande, a adopté ce qui est considéré aujourd'hui comme la toute première loi d'accès à l'information. Des précurseurs comme Peter Forsskål et Anders Chydenius ont à cette époque fortement soutenu l'idée d'un public « éclairé » et le principe général de la liberté civique des individus. De plus, Chydenius a lourdement insisté sur l'abolition complète de la censure de nature politique (Manninen, 2006, p. 45). La législation de 1766 a donc été influencée de manière significative par la pensée et les actions de Chydenius, qui présupposait la publicité des actes des membres de la Diète pour garantir que ceux-ci se préoccupaient réellement du bien-être de leurs électeurs. A la suite du passage de la loi, les pamphlets politiques ont foisonné et les premiers quotidiens suédois ont vu le jour. Plusieurs restrictions ont néanmoins été rapidement ajoutées au texte de loi ; il était ainsi interdit de critiquer les dogmes religieux et la constitution, la famille royale, et les conseils (Riksråd) qui gouvernaient le pays en parallèle du monarque (Manninen, 2006, p. 52).

Bien sûr, cette loi a connu plusieurs réformes et transformations. Ce n'est toutefois que dans les années 1990 qu'elle s'est imposée pleinement, sans retour en arrière possible, en dépit des quelques revers qu'elle a subis. L'influence s'est aussi étendue à d'autres contextes. En effet, c'est à la demande de la Suède que le Traité d'Amsterdam a adopté le principe du droit d'accès aux documents des institutions européennes en 1997 (Ziller, 2014, p. 25).

La classification exacte demeure sujette à d'intenses débats, notamment en raison des différents systèmes et des divers textes de loi mis en place dans les pays, mais également parce que certaines études accordent une plus grande importance à la mise en œuvre concrète. Ainsi, plusieurs chercheurs ne parviennent pas à se mettre d'accord sur ce qui constitue effectivement une loi. De plus, certaines contributions ne se concentrent que sur les États souverains membres des Nations Unies, tandis que d'autres prennent en considération des juridictions distinctes comme l'Écosse. Fort de ce constat, Banisar (2017) a créé quatre catégories générales (voir Tableau 1).

Tableau 1. Lois d'accès à l'information dans le monde. Catégories et exemples

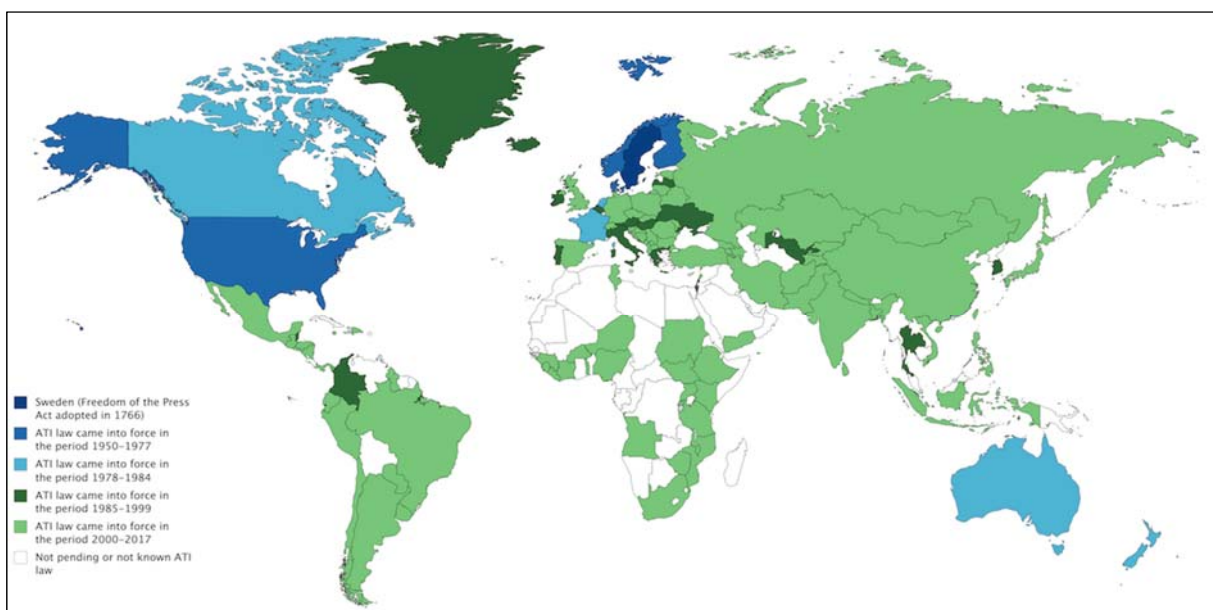
Catégories	Exemples
Juridictions où une loi d'accès à l'information complète est entrée en vigueur	La plupart des pays d'Europe occidentale, Amérique du Nord, Mexique, Brésil, Inde, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande, Tunisie, etc.
Juridictions où une réglementation nationale est entrée en vigueur	Bolivie, Chine, Hong Kong, Niger, Pakistan, etc.
Juridictions où des initiatives récentes visant à introduire une loi d'accès à l'information sont observées	Venezuela, Ghana, Myanmar, Arabie Saoudite, Iraq, Égypte, Algérie, etc.
Juridictions où aucun effort n'a pour l'instant été entrepris en matière d'accès à l'information	Belarus, Bénin, Corée du Nord, Cuba, etc.

La carte 1 décrit une tendance croissante à l'adoption de lois d'accès à l'information au cours des années 2000. Ce phénomène s'observe principalement dans les anciennes républiques soviétiques, la quasi-totalité des États sud-américains, quelques pays d'Afrique et d'Amérique centrale. L'Afrique reste le continent où le plus grand nombre de gouvernements n'a pas entrepris de démarche visant à garantir le principe d'accès du public à l'information. Il convient également de souligner que la plupart des cas sont mal ou sous-documentés, bien que quelques études se soient penchées sur l'évolution de ce principe en Afrique du Sud (voir Darch & Underwood, 2005). De façon plus générale, cette situation résulte du faible développement de l'accès à l'information dans la région. Le même phénomène peut être observé dans les États de la Péninsule arabique, en Asie du Sud-Est et en Asie centrale (peu commentée).

Un facteur d'explication souvent avancé fait référence à la forte présence de régimes dictatoriaux en Afrique. La base du raisonnement est assez simple : le droit d'accès à l'information, lié au droit d'expression, fait partie des droits fondamentaux propres à une

démocratie (Lor & Britz, 2007). Plusieurs États listés par les chercheurs (voir Vleugels, 2012 ; Banisar, 2015) sont gouvernés par des régimes dictatoriaux ; a contrario, le Bénin n'apparaît sur aucune contribution alors même que le pays a effectué la transition vers la démocratie au début des années 1990. Cela démontre que plusieurs facteurs doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de comprendre les raisons qui ont conduit à l'émergence d'une loi d'accès à l'information, notamment l'environnement culturel, social et politique. En d'autres termes, si le lien entre droits fondamentaux et démocratie n'est pas remis en question ici, l'analyse ne peut être circonscrite au type de régime ou au système politique d'un État.

Carte 1. Les lois d'accès à l'information dans le monde, par période (1766-2017)



3. Le développement des lois d'accès à l'information dans le monde

Comme mentionné ci-dessus, démocratie et accès à l'information sont régulièrement associés dans les rapports internationaux sur la bonne gouvernance et le développement, en raison de leur potentiel à augmenter la participation citoyenne et à renforcer la démocratie : « it is sometimes argued that the presence of functional FOI mechanisms is fundamental to freedom and democracy, and that FOI promotes and stimulates popular participation in the political process » (Darch & Underwood, 2005, p. 79). Néanmoins, les auteurs mettent en avant qu'une telle affirmation dépend du contexte et ne peut être valide que dans certains États. Concernant la relation entre démocratie et transparence, Ackerman et Sandoval-Ballesteros (2006, p. 87) ajoutent que l'accès à l'information représente une solution au problème du

déficit d'*accountability* (redevabilité). Selon eux les « nouvelles » démocraties – où la plupart des lois d'accès ont vu le jour récemment – sont principalement des démocraties dites délégatives et qui souffre du manque d'*accountability*. Ainsi, les lois d'accès à l'information permettraient de partiellement résoudre le problème du désengagement des citoyens entre les élections.

Le présent article ne s'attarde pas sur les racines théoriques et philosophiques de la transparence, déjà abordées de manière détaillée dans de nombreuses contributions à caractère historique (Lamble, 2002 ; Hood, 2006 ; Berliner, 2014 ; Padideh & Vaughn, 2014 ; Baume, & Papadopoulos, 2015). Il se concentre en revanche sur les diverses conditions d'émergence des lois d'accès à l'information, perçues comme un moyen central d'accroître la transparence. Il faut d'abord relever que la première loi est apparue en Suède dès 1776 (loi fondamentale sur la liberté de la presse), soutenue par un membre libéral du clergé et du Parlement, Anders Chydenius, également un pionnier de la démocratie en Finlande. Une autre personnalité nordique a influencé le passage de la loi de manière indirecte : le Suédois Peter Forsskal. Dans ses travaux, il a beaucoup insisté sur la liberté d'expression et sur une approche plus libérale de la politique, soulignant l'indispensable affaiblissement de la censure et des restrictions imposées par le gouvernement. Il a ainsi fortement contribué à réunir, sur le plan intellectuel, les conditions nécessaires à l'adoption de la loi de 1766 : « [he] set the intellectual scene for the 1766 law » (Goldberg, 2002, p. 6).

Toutefois, la forme moderne de l'accès à l'information puise plutôt son inspiration dans la Renaissance et le siècle des Lumières en Europe occidentale (Darch & Underwood, 2010, p. 64). L'évolution de la situation montre que le droit du public d'accéder aux documents administratifs découle principalement des institutions elles-mêmes bien plus que d'une lutte menée et initiée par les citoyens (ainsi qu'il eût pu être pensé intuitivement). Worthy (2017) expose dans son ouvrage les raisons pour lesquelles le droit d'accès à l'information est devenu de plus en plus populaire auprès des gouvernements, en dépit de leur fonctionnement traditionnellement secret. Ce droit leur permet en réalité de gagner de la crédibilité, bien plus que des votes ; en ce sens, sa forte valeur symbolique envoie un puissant signal de conformité avec ce qui est moralement acceptable (Gusfield, 1967, p. 177).

Pour sa part, Stubbs (2011, p. 79) explique que l'émergence et la diffusion des lois d'accès à l'information dans le monde peut être abordée de quatre manières différentes (voir tableau 2 plus bas) :

- *Laundry list*. Selon le principe décrit par Hood (2006b, p. 215), cette approche se base sur un ensemble de facteurs qui permettent d'inventorier les raisons pour lesquelles ces lois se sont développées dans divers contextes. Elle concerne notamment les travaux de Banisar (2006), Snell (2006) et Callamard (2008).
- *Reform advocate*. Cette perspective de nature normative rend compte, périodiquement, des « progrès » réalisés. Elle est notamment utilisée par l'OCDE, l'*Inter-American Dialogue* et des organisations non-gouvernementales (ONGs) comme *Article 19* dans le cadre de campagnes de promotion pour l'adoption de lois d'accès à l'information.
- *Single issue*. Cette catégorie se focalise uniquement sur un seul facteur, qui peut être les mesures anti-corruption, la compétition pour le pouvoir politique ou encore l'influence des organisations de la société civile (OSCs). Cela concerne les travaux menés par Florini (1999), Blanton (2002), Michener (2009) et Puddephatt (2009).
- *Explanation*. Peu de chercheurs ont abordé la question du droit d'accès à l'information dans une perspective explicative, en se concentrant par exemple sur les dynamiques institutionnelles (Grigorescu, 2003). De traditions académiques variables, les contributions de Bennett (1997), Pinto (2009), Darch et Underwood (2010) se sont plutôt penchées sur la diffusion de ces lois.

Tableau 2. Types de recherches sur la diffusion des lois d'accès à l'information (adapté de Stubbs, 2011)

<i>Laundry list</i>	<i>Reform advocate</i>	<i>Single issue</i>	<i>Explanation</i>
Inventaire d'une variété de facteurs	Approche normative basée sur l'idée de progrès	Focus sur un seul facteur spécifique	Perspective académique explicative

Comme démontré ci-dessous au travers de plusieurs exemples, l'approche dite de « *Laundry list* » est privilégiée ici car elle permet de mettre en avant des situations différentes et de

prendre en compte le contexte propre à chaque pays, ce qui se révèle pertinent et intéressant d'un point de vue comparatif.

Dans les États où des lois d'accès à l'information ont été adoptées relativement tôt, les réformes de transparence ont suivi des tendances diverses, en fonction de l'environnement interne, des influences externes, et des acteurs soutenant ces réformes. En Australie, la campagne a été successivement lancée par plusieurs Premiers ministres, puis reprise pleinement à son compte par un gouvernement radicalement réformiste (Snell, 2000, p. 578), malgré des blocages initiaux dus aux réserves de certains adversaires à la loi, argumentant que celle-ci représentait une menace au fonctionnement du système de type Westminster (Stubbs, 2008, p. 671). Finalement, le gouvernement Hawke initia une série de réformes et permit le passage de la législation plus tôt qu'attendu, en 1982 (FOI Act).

En Nouvelle-Zélande, le *Official Information Act* (OIA) a été porté par des individus informés, à l'interne du système politique, poussant Worthy (2017) à parler « d'assaut de l'intérieur ». Suivant un scandale d'espionnage, un comité chargé de la classification des documents s'est étendu sur la question plus large de la mise à disposition de l'information. C'est ainsi que, de façon inattendue, le Premier ministre néo-zélandais d'alors Muldoon s'est retrouvé avec une première ébauche de loi sur l'accès du public à l'information (Snell, 2000, p. 583), dans un pays qui jusqu'alors protégeait le principe du secret, à l'instar des autres États connaissant un système de type Westminster. En permettant de « neutraliser » les adversaires politiques, la compétition électorale a joué un rôle majeur dans le passage de la loi en Nouvelle-Zélande (Worthy, 2017, p. 164).

Aux USA, une campagne visant à promouvoir les droits du public à accéder à l'information a débuté dans les décennies suivant la Première et la Seconde Guerre mondiale (Fenster, 2012). Il était alors essentiel pour les médias américains de s'assurer l'accès à des marchés étrangers et d'exporter dans le même temps les idéaux démocratiques et libéraux. Une commission de la Société américaine des éditeurs de journaux (American Society of Newspaper Editors – ASNE), la Commission *Freedom of Information* a d'ailleurs travaillé sur cette problématique dès la fin des années 1940. Plus tard, une sous-commission du Congrès, dirigée par le représentant de Californie John Moss, s'est penchée sur la question (Archibald, 1993). L'ASNE a mis à disposition de la « Commission Moss » du personnel et de l'expertise juridique, et a publicisé les travaux effectués par celle-ci. Le *Freedom of Information Act* (FOIA) a finalement

été adopté en 1966 en dépit de l’ambivalence affichée par le Président Johnson à son égard : « [The FOI Act] finally gained sufficient legislative support in 1966, cleared Congress’ procedural hurdles, and was enacted despite President Johnson’s ambivalence (if not resigned hostility) » (Fenster, 2012, p. 465). Ackerman et Sandoval-Ballesteros (2006) ajoutent que l’entrée en vigueur du FOIA a été principalement influencée par les intérêts du secteur de la presse, les principes des Nations Unies, les grands idéaux démocratiques, et finalement par la volonté conjointe du Congrès et de la Maison Blanche d’empêcher le service public de devenir la « quatrième branche du gouvernement ». Ainsi, dans ce contexte, un vibrant appel à la liberté d’expression et à la liberté de la presse a servi d’argument justifiant et établissant le droit des citoyens d’accéder aux documents détenus par les organismes publics.

En Irlande, la mise en place de la législation a partiellement résulté des suites d’un scandale de corruption dans l’industrie alimentaire. Bien que les détails politiques de cette affaire demeurent complexes, le phénomène de corruption et d’exposition a guidé les réformes vers une plus grande ouverture de l’administration. Ceci a également été observé au niveau infranational, comme par exemple dans le Canton de Berne en Suisse, où un scandale lié à l’utilisation illégale de fonds publics par l’exécutif (affaire dite des « caisses noires ») a certainement accru le besoin de transparence (Pasquier & Holsen, 2010). En effet, un contrôleur des finances avait alors alerté les membres du Parlement cantonal et permis de démontrer que le gouvernement avait illégalement financé des activités politiques. La loi sur la transparence avait alors été adoptée en 1993, près de 15 ans avant l’entrée en vigueur de la loi fédérale sur le principe de transparence dans l’administration (LTrans) au niveau national (en 2006).

Un cas plus récent et très intéressant concerne l’Inde, où le *Right to Information (RTI) Act* a été adopté en 2005. Les récits sur le passage de la législation mettent en avant les progrès réalisés sur le plan démocratique, parlant même « d’idéal démocratique » à atteindre (Sharma, 2015, pp. 19-20). Bien que l’idée ait émergé sur l’agenda politique dès les années 1970, il est souvent relevé que des organisations citoyennes ont joué un rôle déterminant. La plus importante est la Campagne nationale pour le droit à l’information de la population (*National Campaign for People’s Right to Information – NCPRI*), une coalition active dès 1996 dans le soutien à la loi sur l’accès aux documents administratifs. Ce type d’organisations considérait alors le droit du public à la transparence comme une arme contre la corruption et

la pauvreté, tandis que les réformistes au sein du gouvernement y voyaient plutôt la possibilité de renforcer la démocratie (Worthy, 2017, p. 147). Après plusieurs rebondissements, l'Inde adopta finalement le RTI Act en 2005, suite à la promesse faite par la nouvelle coalition gouvernementale (*United Progressive Alliance*) de garantir : « the Right to Information Act will be made more progressive, participatory and meaningful » (Singh, 2005, cité par Worthy, 2017, p. 149).

D'autres exemples montrent que les OSCs peuvent influencer le contenu et l'adoption d'une telle loi. Ainsi, la législation albanaise a été conjointement rédigée par le Ministère de la Justice et l'*Open Society Foundation* (Likmeta, 2014). Dans le cadre d'une forte pression médiatique, une coalition d'OSCs a également contribué à la mise en œuvre d'une loi efficace, incluant une autorité de surveillance / de contrôle indépendante dans le cas du Mexique, bien documenté dans la littérature sur le sujet (Michener, 2011). Ce pays compte actuellement l'une des législations les plus fortes et progressives en la matière, malgré les récentes critiques soulevées à l'égard de son fonctionnement dans la pratique. Elle a été adoptée en 2002 puis est entrée en vigueur l'année suivante, suivant une pression sociale forte exigeant une plus grande imputabilité (ou *accountability*) du gouvernement. Le projet de loi avait reçu l'approbation des deux chambres du Parlement mexicain.

De manière plus générale, les lois sur l'accès à l'information relèvent d'un mélange entre symbolisme et principes, notamment la volonté politique et les pressions visant à accroître la transparence administrative et gouvernementale (Michener, 2015a). Dans tous les exemples mentionnés ci-dessus, l'électorat n'a été que rarement associé directement au processus, et ce pour au moins deux raisons. D'une part, l'aspect symbolique du droit à l'information attire une plus grande attention de certains groupes, plus organisés, dont les journalistes et les OSCs. D'autre part, la politique jouant un rôle majeur, la forme prise par la législation sur l'accès aux documents administratifs dépend principalement de fortes divergences internes, de négociations, parfois de compromis, et de la façon dont les partis politiques se positionnent pour élever leur niveau d'influence grâce à l'information en leur possession (Worthy, 2017). De plus, il convient de noter qu'en raison du fort capital symbolique du droit d'accès, il reste difficile pour les gouvernements de faire marche arrière une fois les réformes de transparence engagées.

Enfin, plusieurs facteurs expliquant les raisons pour lesquelles les États ont adopté des lois garantissant l'accès à l'information sont listés dans le tableau 3 ci-dessous. Certaines ont été illustrées par des cas concrets plus haut, tandis que d'autres se rattachent à des considérations plus théoriques ou des circonstances très spécifiques. Il faut encore rappeler que ces facteurs se chevauchent très souvent. Ainsi, il demeure particulièrement complexe d'évaluer le poids d'une dimension en particulier relativement aux autres. La liste suivante fournit les éléments permettant de mieux cerner la situation qui prévaut au Bénin.

Tableau 3. L'émergence des lois d'accès à l'information. Facteurs et exemples

Facteurs	Exemples
Acteurs politiques	Les effets potentiellement bénéfiques du droit d'accès à l'information peuvent amener les acteurs politiques à considérer ce droit comme un moyen de sécuriser l'accès à l'information sur le long terme ou endommager l'image ou/et la crédibilité d'adversaires. La compétition politique peut ainsi mener les acteurs à « se neutraliser » (Berliner, 2016), plus particulièrement dans un système bipartisan. Au Royaume-Uni, le droit d'accès représente un « avantage politique irrépressible » selon l'ancien Premier ministre Tony Blair (cité par Worthy, 2017, p. 187). De plus, il peut être mobilisé par un gouvernement réformiste comme un moyen de « laisser une trace / un héritage » vis-à-vis des droits acquis par les citoyens (par exemple en Irlande).
Pressions politiques	Une nouvelle loi peut être présentée au gouvernement par des décisions de justice. La Corée du Sud fournit à cet égard un

	<p>exemple intéressant : en 1989, suite à la transition vers un régime démocratique, la Cour Suprême a considéré qu'il existait un droit constitutionnel à l'information (Youm, 1994, p. 13). D'autres niveaux institutionnels peuvent également consolider le droit d'accès à l'information par le biais d'une législation locale ou ciblée (comme au Royaume-Uni) dans une logique bottom-up. De plus, des initiatives individuelles ont contribué à l'éclosion du droit d'accès, ainsi que l'a montré l'action de John Moss, élu californien siégeant au Congrès, qui a fortement soutenu des mesures opposées aux pratiques secrètes qui avaient cours durant la Guerre froide. Son action a mené à l'adoption du FOIA (Schudson, 2015, p. 43).</p>
<p>Organisations non-gouvernementales (ONGs)</p>	<p>Le NCPRI a par exemple joué un rôle important dans l'adoption du RTI Act en Inde. L'influence des ONGs a également été significative dans le cas du Bangladesh, en dépit du poids des facteurs politiques, historiques et internationaux (Sabharwal & Berman, 2013). Les ONGs représentent souvent un proxy des citoyens, comblant partiellement le manqué d'intérêt observé au sein de la population générale. De façon plus générale se constitue un réseau toujours plus sophistiqué d'acteurs de la société civile se focalisant sur les enjeux de</p>

	transparence, dont le Carter Center et l'Open Society Institute.
Aspects culturels	<p>Les lois d'accès à l'information sont aussi affectées par des aspects culturels. En Suède, le droit d'accès a été influencé par des idéaux libéraux, l'importance accordée aux libertés individuelles et le courant luthérien (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006, p. 110). Une tradition culturelle d'ouverture crée forcément des attentes plus grandes en termes de transparence, ce qui peut avoir un impact sur d'autres régimes (par exemple les pays nordiques vis-à-vis de l'Union européenne – UE).</p>
Contexte national	<p>Le contrôle de l'information et la pratique du secret peut mener à des scandales et par conséquent servir la cause du droit d'accès aux documents, parfois involontairement (par exemple en Nouvelle-Zélande). La réduction de l'asymétrie informationnelle entre le gouvernement, les différents niveaux institutionnels et les citoyens ont dans le cas de la Chine augmenté l'effectivité des flux d'information. Ce phénomène a permis d'expliquer l'acceptation progressive du gouvernement chinois à l'égard du droit d'accès à l'information au fil du temps (voir Weibing, 2012).</p>

Contexte régional	<p>Selon Berliner (2014, p. 488), le passage d'une loi d'accès à l'information dans un pays est plus susceptible de survenir quand de nombreux États voisins ont déjà adopté une telle législation. Dans certaines régions, les lois ont tendance à se ressembler, suivant une dynamique d'émulation. Par exemple, plusieurs experts serbes se sont non seulement penchés sur le modèle du FOIA, mais ont aussi minutieusement examiné les législations slovaque et bosnienne.</p>
Environnement international	<p>Roberts (2006) a insisté sur la contribution des institutions internationales et des OSCs transnationales à l'établissement de la transparence comme une norme désormais globale. En découle une pression croissante qui peut être observée dans le cas de l'ex-République yougoslave de Macédoine : en tant que pays candidat à l'adhésion à l'UE, cet État fait l'objet d'un monitoring par une commission de l'UE en charge des questions liées à la liberté d'expression (2016). Dans d'autres cas, l'aide financière à un État peut être conditionnée à des réformes de transparence. En ce sens, le développement du droit d'accès à l'information peut être mobilisé comme une stratégie pour conclure de nouvelles alliances ou améliorer son image sur le plan international. L'initiative pour la transparence dans les industries</p>

	extractives (EITI) fournit un bon exemple ici (David-Barrett & Okamura, 2016, p. 230).
Diffusion proactive de l'information	Au vu de l'évolution technologique, les lois d'accès à l'information (en tant que forme passive de la transparence) sont de plus en plus confrontées à la mise à disposition proactive de l'information en ligne. Cette forme active de la transparence peut être considérée comme dangereuse si elle permet, au travers notamment de l'open data, de noyer l'information et de permettre aux administrations d'ainsi « éluder » leurs devoirs en matière de transparence (Dečman, 2016). Dans cette perspective, les formes de transparence active et passive ne sont pas vues comme des processus naturellement complémentaires.

4. L'accès à l'information au Bénin

L'accès à l'information est un droit fondamental garanti par la Constitution béninoise de 1990¹. Les OSCs ont néanmoins exprimé leurs réserves, de façon répétée, quant à la mise en œuvre efficace de la législation. En termes de diffusion proactive de l'information, le Journal Officiel de la République du Bénin est publié deux fois par mois. Il est censé contenir l'ensemble des documents légaux et administratifs destinés au public (Badet, 2013). L'administration est néanmoins restée secrète dans son fonctionnement depuis l'adoption de la Constitution en 1990. La décision concrète de favoriser l'ouverture de l'administration n'a été prise qu'en 1996 par le Conseil des Ministres avec la création d'un guide des usagers ainsi que des manuels de procédure pour permettre aux citoyens de mieux connaître leurs droits

¹ Constitution de la République du Bénin. Loi n° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

d'accès à l'information administrative. Cette évolution a été confirmée par l'adoption d'un décret y relatif en 2000². L'idée d'une première version de loi sur l'accès à l'information a vu le jour cette même année, à la suite de plusieurs rencontres entre les autorités politiques, les représentants de la presse et des partenaires internationaux actifs dans des projets de développement. Après plusieurs années d'attente, et de nombreux appels assez forts d'OSCs, les autorités béninoises ont adopté une législation en 2015. L'accès aux documents administratifs est donc à ce jour régi par cette loi³.

Les articles 70 à 107 sont particulièrement intéressants ici car ils traitent directement de l'accès à l'information tel que défini dans le Chapitre IV, intitulé *De l'accès aux sources publiques d'information*. A l'instar des législations d'autres pays, ces articles précisent qui a droit d'accéder aux documents administratifs (dans le cas présent, tous les citoyens), la possibilité d'imposer des sanctions administratives ou judiciaires aux agents ou organismes publics qui se soustraient à leurs obligations, en ne motivant par leur refus de diffuser l'information demandée. Les exceptions sont également listées au sein de ce chapitre. Cependant, les délais pour répondre aux requêtes ne sont pas détaillés dans la loi ; si les organismes publics doivent prendre position dans les 5 jours, le délai exact pour fournir le document n'est pas spécifiquement précisé.

Du point de vue de la théorie, il demeure indispensable de distinguer les diverses approches culturelles vis-à-vis du droit d'accès à l'information. En tant qu'ancienne colonie française, le Bénin appartient à la sphère d'influence francophone. L'accès aux documents administratifs y est principalement considéré comme faisant partie d'un processus plus large de réforme du secteur public, visant à la création d'une véritable « démocratie administrative » (Calland & Diallo, 2013, p. 3). Dans les États anglophones, les appels à une plus grande ouverture administrative sont au contraire plus motivés par la protection des droits du public à accéder à l'information. Selon Diallo (2013, p. 67), « copying the outdated French legal system explains the growing gap between Francophone and Anglophone countries [...] The latter seems to understand better the virtues of a law for free access to information ».

² Décret 2000-616 du 7 décembre 2000 portant organisation des relations entre les services de l'Administration et les usagers.

³ Loi n° 2015-07 du 22 Janvier 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

L'ensemble des lois béninoises est un héritage direct de la présence française dans la région, et sur ce plan, la culture n'a que peu changé depuis l'indépendance du pays en 1960 (Dossoumon, 2007). Le Bénin ne fait pas figure d'exception ici, l'ensemble des législations des États francophones d'Afrique de l'Ouest ayant été fortement influencé par la colonisation française. En lien avec cette observation de Calland et Diallo (2013), le *Plan d'actions du gouvernement 2016-2021* met l'accent sur la nécessité de moderniser l'administration béninoise. Ce plan insiste aussi sur le fait que les réformes de gouvernance doivent être basées sur les principes de transparence, d'*accountability* et d'efficience. Il doit en résulter une meilleure qualité générale de la démocratie au Bénin⁴.

En dépit des fortes similitudes entre les systèmes français et béninois, il reste difficile d'identifier un lien direct entre la loi française no. 78-753 (adoptée le 17 juillet 1978)⁵ et la situation qui prévaut au Bénin. Dans aucun document officiel n'est fait mention de la loi française, et la législation actuelle ne reflète que partiellement les dispositions prises dans la loi no. 78-753. De plus, le vice-président de l'Assemblée nationale béninoise Éric Houndété a soumis en janvier 2017 une version plus étendue de la législation sur l'accès aux documents administratifs⁶. La création d'une Commission nationale pour l'accès du public à l'information (CNAPI) au Bénin surpasserait dans la pratique les pouvoirs acquis par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en France. Proposée par le député Houndété, cette version rectificative du Code actuel (*Code de l'information et de la communication en République du Bénin*) renforcerait les droits des citoyens quant à l'accès aux documents administratifs et inclurait 96 articles (Keko, 2017). Alors que les OSCs continuent d'adresser des appels aux autorités, les enjoignant à corriger les lacunes du texte actuel, M. Houndété lui-même insiste sur l'accès limité à l'information et le fonctionnement secret de l'administration, construit et consolidé au fil du temps. Selon lui, la loi no. 2015-07 n'a pas permis de réduire le niveau de corruption ou de pauvreté dans le pays ; elle n'a pas non plus mené à une plus grande confiance de la population dans leurs élites ni au développement

⁴ Présidence de la République du Bénin. Programme d'actions du gouvernement 2016-2021, pp. 38-40. <https://www.presidence.bj/benin-revele/download/>, consulté le 12 décembre 2017.

⁵ Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

⁶ Code de l'information et de la communication au Bénin. L'intégralité de la proposition de loi rectificative du député Eric Houndété : <http://news.acotonou.com/h/96028.html>.

d'une plus forte culture démocratique. L'amélioration de la situation actuelle passe d'après le député par un renforcement des droits et de la participation citoyenne.

Initialement, les OSCs ont déployé une stratégie plus proactive en matière de transparence dans les États africains anglophones, mais leurs activités se sont désormais intensifiées au Bénin (Diallo, 2013). Elles insistent sur la nécessité de mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance afin d'améliorer encore la démocratie d'un point de vue qualitatif. En ce sens, elles soutiennent un cadre juridique plus solide vis-à-vis du droit du public d'accéder à l'information détenue par les autorités. Dans le même temps, elles ont également exprimé de manière répétée leurs réserves quant à l'implémentation et au fonctionnement du texte actuel (la loi n° 2015-07 du 22 Janvier 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin). Ainsi, le Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix au Bénin (*West Africa Network for Peacebuilding – WANEP Benin*), soutenu par l'initiative de l'Open Society en Afrique de l'Ouest (*Open Society Initiative in West Africa – OSIWA*) a soumis un projet de loi en 2014 qui n'a pas été adopté. Une liste précise des exceptions y est explicitement mentionnée, et un organisme de contrôle fort y est proposé : la CNAPI. Le travail de la Commission serait mené de façon indépendante et impartiale, assurerait la promotion de la loi, conduirait la médiation entre citoyens et administration, et pourrait imposer des sanctions si nécessaire. Chaque année, la Commission devrait également rendre des comptes sous forme de rapport au Parlement (WANEP-Bénin, 2014, p. 23).

Aujourd'hui, les plaintes sont adressées à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC). L'article 99 rappelle le droit d'appel de la HAAC qui peut, en tant que voie de recours, s'autosaisir des demandes d'information qui n'auraient pas été satisfaites. La HAAC, qui doit statuer dans les 30 jours et notifier sa décision aux parties et dans le Journal Officiel, peut également fixer des délais à l'administration pour satisfaire le demandeur dans le cas d'une décision d'infirmer (articles 102 à 106). Enfin, l'article 107 précise que dans le cas où un organisme public ne satisfait pas le demandeur et persiste dans son refus, la HAAC peut initier une action en recours devant la juridiction administrative ; « elle en informe aussitôt le requérant qui peut lui-même prendre toute initiative pour le rétablissement de son droit ».

De plus, l'institution du Médiateur de la République a été créée en 2006. Elle a l'obligation de rédiger un rapport annuel selon l'article 20 de la loi 2009-22⁷. Elle fait partie des institutions de la République du Bénin avec l'Exécutif, l'Assemblée nationale, la Cour Suprême, la Haute Cour de Justice, la Cour Constitutionnelle et la HAAC. Le Médiateur de la République traite les réclamations liées à la mauvaise administration au niveau central au sein des collectivités décentralisées et des établissements publics. En raison de son rôle allant au-delà de l'accès aux documents administratifs, il ne sera pas analysé plus en profondeur ici. En effet, son champ d'action s'étend à d'autres aspects comme les problèmes domaniaux et fonciers, les carrières des agents publics, les affaires sociales, les relations entre l'État et les entreprises privées, ou encore les équivalences de diplômes⁸.

5. Mise en œuvre des lois d'accès à l'information

Si les lois d'accès à l'information permettent l'institutionnalisation de règles et de procédures visant une plus grande ouverture de l'administration, une mise en œuvre adéquate demeure nécessaire afin d'assurer une meilleure gouvernance. En effet, un cadre juridique fort sur le papier ne garantit pas une amélioration du niveau de gouvernance s'il n'est pas accompagné d'une mise en œuvre efficace dans la pratique quotidienne. Dans le cas du Liberia, Joseph (2015, p. 15) affirme ainsi : « What is fine on paper remains a far cry from what is happening in the implementation arena. The government keeps harping on the FoI law to fight back criticisms of failings in good governance espousal ». Dans les situations les plus extrêmes, les lois d'accès à l'information peuvent même servir les intérêts des gouvernants, comme dans l'exemple du Zimbabwe, où la loi de 2002 (*Access to Information and Privacy Act*) a été principalement mobilisée dans le but de renforcer le contrôle des médias nationaux (Banisar, 2006).

Fondé par une organisation de défense des droits humains (*Access Info Europe*) et une ONG basée au Canada (*the Centre for Law and Democracy*), le *Global Right to Information (RTI) Rating* cherche à évaluer la solidité des lois mises en place dans le cadre de l'accès aux documents administratifs dans le monde. Ce classement ne mesure que le cadre juridique, qui reste évidemment un prérequis indispensable à la mise en œuvre d'une législation

⁷ Loi n° 2009-22 du 21 Juillet 2009 portant institution du Médiateur de la République.

⁸ Le Médiateur de la République. Rapport d'activités 2015. Porto-Novo, Bénin, février 2016.

garantissant l'accès du public à l'information (Global Right to Information Rating, 2017). En ce sens, l'accent n'est pas mis sur la mise en œuvre effective de ces lois. Au-delà de cette limite, il est également surprenant de constater l'absence du Bénin dans le classement RTI, alors que le Togo, pays voisin, prend la 86^e place sur 110 États listés (en 2018). Cette distinction entre cadre juridique et mise en œuvre demeure centrale pour l'évaluation des lois d'accès à l'information ; pour ne prendre qu'un exemple, l'Albanie obtient un excellent score dans le classement RTI malgré des déficiences évidentes dans la pratique⁹.

Plusieurs conditions doivent être remplies pour assurer une mise en œuvre efficace des lois d'accès à l'information. Elles concernent à la fois des facteurs internes (type de régime politique, structure juridique, niveaux de développement et de corruption), externes (plus particulièrement la pression exercée par les ONGs), liés au contenu et à l'étendue de la loi (liste d'exceptions et délais pour répondre aux requêtes), etc. La présente contribution se concentre sur deux éléments clé relatifs à la mise en œuvre de la législation sur l'accès aux documents administratifs dans le contexte béninois. Premièrement, y a-t-il un mécanisme de contrôle suffisant pour garantir l'accès ? Et deuxièmement, les employés du secteur public concernés ont-ils la motivation nécessaire pour aider et accompagner les efforts visant à promouvoir une administration plus ouverte ? Ce dernier point est fondamental dans la mesure où il exige un changement de culture conséquent en termes d'ouverture, transformant une administration traditionnellement marquée du sceau du secret¹⁰ par un secteur public plus transparent envers ses usagers.

Bien que trop souvent négligés dans la littérature académique dédiée à ce sujet, les barrières et les défis représentent un aspect crucial de la mise en œuvre des lois d'accès à l'information. En ce sens, l'engagement des employés du secteur public à ne pas entraver l'accès et à accompagner la transition vers une administration plus ouverte reste central dans le changement de culture mentionné ci-dessus. La question du rôle de l'organisme de contrôle (*oversight body*) a elle reçu une plus grande attention dans les contributions relatives à l'accès à l'information. En effet, cet organisme a souvent été considéré comme un outil de mesure de la force du cadre juridique (Holsen & Pasquier, 2012). De nombreux indicateurs liés à l'organisme de contrôle sont également présents dans le classement RTI ; la section IV se

⁹ Interview avec la Préposée à la transparence albanaise, Tirana, Albanie, 18 avril 2017.

¹⁰ Sur le caractère secret de la bureaucratie, voir Weber (1980 [1922]).

compose notamment de la nature juridique, des pouvoirs, des processus de nomination, de l'imputabilité et des exigences relatifs à cet organisme (Global Right to Information Rating, 2017).

> L'organisme de contrôle est-il indispensable à la constitution d'un cadre juridique solide ?

La force d'une loi d'accès à l'information et la qualité de sa mise en œuvre sont souvent évaluées à la lumière des prérogatives détenues par l'organisme de contrôle. Ce dernier prend principalement deux formes : le médiateur et le préposé à l'information / à la transparence (avec ou sans la protection des données sous sa responsabilité). En raison de la grande variété qui prévaut dans le monde, il demeure difficile de réaliser une étude comparative de manière systématique. Cependant, il convient de noter que les préposés jouent un rôle plus spécifique car leur compétence est limitée aux plaintes liées à l'accès aux documents officiels (Holsen & Pasquier, 2012, p. 215). Ils assument néanmoins d'autres tâches : ils peuvent guider les administrations et s'assurer de la conformité de leurs décisions selon la loi en vigueur. En revanche, les médiateurs traitent généralement de réclamations plus larges à l'égard de pratiques illégales ou injustes au sein d'une administration. Le fait qu'un appel auprès d'un préposé soit moins chronophage, moins onéreux et moins intimidant représente un avantage substantiel par rapport à une démarche qui mène directement au tribunal.

Selon Pearlman (2010), une mise en œuvre efficace de la loi sur l'accès à l'information passe nécessairement par l'application rigoureuse du droit : « if there is widespread belief that the legislation will not be enforced, this so-called right to information becomes meaningless » (p. 130). Un niveau élevé d'indépendance de l'organisme de contrôle devrait garantir un traitement équitable et impartial des demandes qui lui sont soumises. Des pouvoirs plus étendus, comme la possibilité d'imposer des sanctions ou de rendre des décisions juridiquement contraignantes peuvent renforcer la législation, même si des recommandations moins fortes (« soft negotiations ») ont également pu se révéler parfois efficaces (Holsen & Pasquier, p. 9).

De manière générale, si le poste de préposé à l'information peut contribuer au renforcement du cadre juridique de façon significative, il ne constitue pas la panacée¹¹. Cette remarque est

¹¹ "Sunlight is said to be the best of disinfectants": cette phrase devenue célèbre est l'œuvre de l'ancien Juge de la Cour Suprême américaine Louis Brandeis dans un article du Harper's Weekly datant de 1913 ("What Publicity can do").

pertinente et intéressante car plusieurs pays, à l'instar du Bénin, sont dépourvus de préposés à l'information. Or la création d'un tel poste soulève plusieurs questions cruciales : en particulier, quels pouvoirs seront conférés à l'organisme de contrôle ? Et que lui demanderont exactement les autorités dans sa fonction (en termes de promotion, d'éducation, ou de médiation) ? De plus, l'indépendance et les ressources allouées au fonctionnement de l'organisme de contrôle doivent être plus spécifiquement analysées.

> Face aux défis de mise en œuvre, l'importance de l'engagement des employés du secteur public pour une plus grande ouverture de l'administration

En plus du premier élément discuté ci-dessus, plusieurs problèmes de mise en œuvre ont été observés dans de nombreuses juridictions après l'entrée en vigueur des lois d'accès à l'information. La plupart de ces défis concernent les moyens à disposition des administrations, trop souvent insuffisants : manque de ressources et de leadership, gestion inadéquate des dossiers, et surtout une culture bureaucratique marquée par un fonctionnement secret (voir Weber, 1980 [1922]). De plus, le fait que les employés du secteur public demeurent souvent peu formés à cette nouvelle problématique de l'accès à l'information a posé un sérieux problème lors des deux premières années qui ont suivi l'introduction de la loi en Inde et en Allemagne notamment (Holsen & Pasquier, 2012). Une moindre connaissance de la loi au sein des institutions et de la population affaiblit également l'efficacité de la mise en œuvre, comme cela a été constaté dans le cas de la Suisse après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration (LTrans) en 2006.

Les émoluments demandés pour accéder à un document peuvent également représenter un obstacle au bon fonctionnement de la législation. Ils risquent en effet de créer des barrières économiques à la transparence administrative et de dissuader les citoyens d'exercer leurs droits (Roberts, 2000a). Ce phénomène a notamment été observé en Australie, où l'augmentation des frais a provoqué une chute des demandes adressées aux autorités publiques via la loi d'accès à l'information (Kaushik, 2012). La question des émoluments ne sera pas creusée plus en profondeur car elle n'est pas directement liée à l'engagement des employés du secteur public (les émoluments sont fixés par le législateur dans la loi).

Cette contribution a pour objectif supplémentaire de fournir un aperçu des défis rencontrés par le Bénin en matière d'accès aux documents officiels, en se concentrant sur les obstacles organisationnels. A cet égard, Pasquier et Villeneuve (2007) ont établi une typologie basée sur

cinq types de transparence documentaire. Les deux premières catégories renvoient à la transparence « déviée » et à la non-transparence, dont le caractère peut être tout à fait légal en l'absence de cadre juridique. La troisième catégorie concerne la transparence dite « entravée », marquée par l'utilisation des dispositions prévues par la loi. La quatrième catégorie se réfère à la transparence « laborieuse », justifiée par l'absence de ressources et la méconnaissance de la loi et de ses implications en termes de fonctionnement. Enfin, la transparence « totale » constitue la cinquième et dernière catégorie ; ce comportement très proactif répond à des logiques de réduction des coûts (voir tableau 4). Les catégories 3 et 4 sont particulièrement intéressantes ici puisqu'elles se penchent sur des questions de budget, de familiarité avec l'accès aux documents officiels et des ressources allouées à la mise en œuvre de la loi ; cette dernière se retrouve affaiblie si la transparence est entravée ou laborieuse. Or les raisons principales sont souvent à chercher du côté du fonctionnement de l'administration elle-même, marqué par la culture du secret et de la confidentialité depuis des décennies.

Tableau 4. Entraves à la transparence documentaire (basé sur Villeneuve et Pasquier, 2007)

	Non-soumis	Soumis à la loi sur l'accès à l'information			
	Légal	Illégal	Légal		
	Non-transparence	Transparence déviée	Transparence entravée	Transparence laborieuse	Transparence totale
Description	Le concept de transparence ne s'applique pas et reste volontaire	Les organisations refusent de participer et de fait contreviennent directement à la loi	Les entraves à la transparence s'effectuent via les dispositions prévues par la loi	L'absence de ressources ou la méconnaissance des informations expliquent l'incapacité à faire face à la transparence	Toute l'information disponible est mise à disposition de manière très proactive
Justificatif	« Ce n'est pas nécessaire »	« Ce dossier n'existe pas »	« Ce ne serait pas responsable »	« On n'a pas les ressources »	« Plus simple et moins coûteux »
Implications pour l'organisation	- Pressions politiques pour un changement de statut - Perception négative de l'organisation	- Graves problèmes de gouvernance - Fortes tensions internes	- Coûts de gestion importants - Perception négative de l'organisation	- Absence de bénéfices de la transparence malgré les efforts consentis - Frustration et démotivation	- Bénéfices retirés de la transparence - Flexibilité et adaptation nécessaires - Réactions des citoyens face à l'infobésité

Si le passage des lois d'accès à l'information repose fortement sur des variables politiques (calcul, influence, etc.), la qualité de leur mise en œuvre dépend également de l'engagement des employés du secteur public envers une plus grande ouverture de l'administration. Horsley (2009, pp. 3-6) y voit trois défis additionnels :

- l'existence d'autres statuts (d'autres lois peuvent renforcer le caractère confidentiel de certains types d'informations) ;
- les exceptions relatives aux délibérations, notamment les délibérations internes aux organisations publiques ;
- les lois protégeant le principe du secret, notamment les exceptions liées à la protection des données et de certaines opérations (policières par exemple).

Afin d'atteindre un niveau plus élevé d'ouverture, les organes administratifs ne devraient pas considérer la transparence comme une simple obligation légale, mais y voir un changement de culture au sein même de son fonctionnement. Un tel changement semble crucial pour éviter le développement de pratiques secrètes et plus généralement d'obstruction de la transparence, en recourant aux exceptions ou en prolongeant les délais de façon abusive, ou encore en noyant les renseignements recherchés dans une grande quantité d'informations. Ainsi, le respect et l'application de la loi ne représentent qu'un premier pas, certes essentiel, en direction d'une plus grande ouverture de l'administration envers ses usagers. Des entretiens menés avec des employés du secteur public béninois nous permettront d'observer plus bas (dans la partie résultats) l'attitude et l'engagement qui prévalent au sein de l'administration.

6. Questions de recherche

Suivant les sections dédiées aux aspects théoriques et contextuels, cette partie se concentre sur les questions de recherche propres à cet article. Celles-ci se focalisent sur trois éléments clés de toute législation sur l'accès à l'information :

- l'environnement politique et social ;
- le contenu de la loi ;
- la mise en œuvre de la loi.

Comme discuté plus haut, le contexte reste essentiel pour mieux comprendre et évaluer la situation dans la mesure où il influence la nature et le contenu de la loi. Ces processus ont été bien documentés et abondamment commentés dans plusieurs cas (voir par exemple Hazell et al., 2010, pour l'exemple du Royaume-Uni). La solidité du cadre juridique est également influencée par la mise en œuvre, qui doit par conséquent faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Sur la base de ces trois éléments-clés, nous avons formulé nos questions de recherche (QR) comme suit :

- **QR₁** : au Bénin, qui sont les principaux acteurs politiques et de la société civile engagés sur la question de l'accès à l'information ? Comment perçoivent-ils l'accès aux documents administratifs et quels sont leurs objectifs au regard de la législation actuelle ?

- **QR₂** : Un organisme de surveillance ou de contrôle existe-t-il ? Dans quelle mesure la loi existante fonctionne-t-elle dans la pratique ?
- **QR₃** : Concernant la mise en œuvre de la loi, quelle attitude les employés du secteur public adoptent-ils ? Quelles sont leurs attentes en matière de transparence ?

7. Méthodologie

En raison des faibles connaissances relatives à l'accès à l'information en Afrique de l'Ouest et au Bénin en particulier, nous avons opté pour une recherche de type exploratoire, utilisant principalement l'étude de cas unique (voir Yin, 2003). Celle-ci repose sur un construit et pas sur une validité interne, le but n'étant pas de dégager une relation causale. La robustesse est assurée par le biais de procédures standardisées, permettant une réplication dans d'autres contextes. La validité est basée sur la multiplication des sources et reste centrale car elle garantit des mesures correctes et permet la réplication de l'étude.

Le passage d'une loi d'accès à l'information étant un processus multifacettes et en constante évolution, il serait trop ambitieux et peu pertinent dans le cadre de cet article de nous lancer dans une perspective explicative. Les États ont adopté des lois qui divergent sur de nombreux points : champ d'application, types de demandes, mécanismes de médiation, compétences des préposés, etc. Les lois d'accès à l'information partagent néanmoins un certain nombre de caractéristiques. Ainsi, il est possible de se concentrer sur ces éléments dans une perspective plus large et de les étudier dans le cas spécifique du Bénin.

- Pour répondre à la **QR₁**, une analyse documentaire a été réalisée, et des membres d'OSCs influentes ont été interrogés. Les aspects plus théoriques seront ici plus particulièrement examinés dans le contexte béninois.
- Pour répondre à la **QR₂**, les données provenant d'un entretien approfondi avec le vice-président de la HAAC seront mobilisées pour mieux cerner les contours de la loi actuelle ainsi que les mécanismes d'appel et de traitement des demandes.
- Pour répondre à la **QR₃**, des questionnaires remplis par les employés du secteur public (n=12) fournissent des données sur les enjeux de mise en œuvre rencontrés par l'administration au niveau national et mettent en avant les attentes suscitées à l'égard des réformes de transparence.

Les entretiens ont été menés et les questionnaires récoltés par le Dr. Bellarminus Kakpovi au Bénin, son pays d'origine et de résidence, au cours des mois d'avril et de mai 2017. Il a tout d'abord sélectionné un échantillon d'employés travaillant au sein du secteur public béninois, à l'échelon national. La grille d'entretien ainsi que le questionnaire avaient été testés et élaborés en étroite collaboration avec l'auteur avant de se rendre sur le terrain. Ayant atteint le point de saturation après les premiers entretiens (voir Mason, 2010), nous avons réalisé une analyse de contenu pour rassembler les données relatives aux enjeux de mise en œuvre et aux attentes en matière de transparence au sein de l'administration béninoise. Dans un deuxième temps, un entretien a été mené avec le vice-président de la HAAC en avril 2017, et un questionnaire a été passé auprès de l'OSC WANEP-Bénin. Les réponses récoltées viennent compléter les documents existants déjà disponibles en ligne ou auprès des personnes concernées.

Les résultats de cette recherche permettent de mieux saisir la situation qui prévaut aujourd'hui au Bénin en termes d'accès à l'information. Dans une perspective internationale, les données collectées dans le contexte béninois seront comparées avec les défis propres aux lois d'accès à l'information et la pratique dans les cas britannique, canadien et suisse. Cet exercice comparatif inclut les conditions de passage et le champ d'application de la loi, les mécanismes de contrôle et d'appel, ainsi que les problèmes de mise en œuvre initiaux (voir tableau 5). Bien entendu, cette analyse reste par définition dynamique et certains aspects doivent être reconsidérés en fonction de l'évolution de la situation dans chaque pays.

8. Résultats

Premièrement, les OSCs ont fortement encouragé des réformes visant à accroître la transparence, comme le montre le projet de loi proposé par WANEP-Bénin en 2014. Dans le passé, de telles initiatives ont poussé des États à adopter ou amender une loi d'accès à l'information, ou à créer un poste de préposé à la transparence et/ou à la protection des données, à l'image de l'Albanie. La lutte pour un gouvernement plus ouvert a été initiée au Bénin par les médias principalement (après avoir rencontré de nombreux problèmes pour accéder aux documents demandés). Leurs doléances ont été entendues et incluses dans le projet de loi initial, devenu aujourd'hui la Loi portant code de l'information et de la

communication en République du Bénin¹². Toutefois, comme dans d'autres cas similaires, le législateur a prévu de nombreuses exceptions, à la suite notamment d'amendements déposés par des membres du Parlement.

Les actions des réseaux d'acteurs issus de la société civile ont souvent été considérés comme un facteur central, bien qu'ils ne provoquent pas automatiquement l'adoption d'une nouvelle législation sur l'accès à l'information. Coronel (2001) insiste par exemple sur le fait que ces lois n'ont pas directement résulté de l'action des OSCs en Asie du Sud-Est ; dans le même temps, il faut relever que les OSCs (et plus particulièrement les groupes pro-démocratie) ont exercé une pression considérable sur les pouvoirs publics et contribué à améliorer l'accès à l'information dans leur pays. La coopération avec des partenaires régionaux et internationaux ont également un impact sur les initiatives prises par les OSCs locales sur le terrain, en permettant d'amplifier l'écho de leurs démarches. Au Bénin, les campagnes lancées par WANEP-Bénin ont ainsi été soutenues par l'UE, l'ambassade américaine, et le programme de coopération du gouvernement suisse.

Au Bénin, les OSCs veulent renforcer les pouvoirs du citoyen grâce à un approfondissement du droit d'accès à l'information. Elles utilisent quatre canaux pour défendre leur cause¹³ :

- contacts avec les autorités (rencontres avec les institutions dans le but d'encourager des réformes visant un renforcement du droit d'accès à l'information) ;
- actions spécifiques (formation, projet de loi, promotion du droit d'accès) ;
- communication (communiqués de presse, conférences de presse, déclarations) ;
- recherche (expertise et analyse de documents).

Le besoin de coopération régionale a été clairement identifié et mis en avant dans les entretiens avec WANEP-Bénin, car il demeure crucial de pouvoir élaborer une stratégie globale par rapport au droit d'accès à l'information. Ainsi, plusieurs rencontres ont été organisées par des États ouest-africains (plus particulièrement la Côte d'Ivoire et le Niger) dans le but de réfléchir à des projets de loi constructifs et à l'élaboration d'une législation relative au droit d'accès à l'information plus forte, tout en tenant compte de l'environnement local et régional. En ce sens, plusieurs discussions sur les stratégies de mise en œuvre, les

¹² Selon les propos du vice-président de la HAAC, Porto-Novo, Bénin, 26 avril 2017.

¹³ Selon les propos de WANEP-Bénin, mai 2017.

bonnes pratiques et l'évaluation de l'impact lié à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi se sont tenues récemment.

Les données qualitatives montrent que les plaintes formulées à l'encontre des lois d'accès actuelles se réfèrent souvent aux mesures insuffisantes prises par les autorités. En d'autres termes, les OSCs pointent du doigt les manquements, comme le fait que les sanctions ne soient pas toujours respectées lorsqu'un document n'est pas diffusé par l'administration. De plus, les organisations privées financées par des fonds publics ou qui s'acquittent de tâches publiques ne sont pas soumises au code de l'information et de la communication. Enfin, les OSCs mettent en avant le fait que les notions d'« organisme public » et d'« intérêt public » restent vagues et nécessitent une définition plus précise. Elles notent néanmoins un changement positif au niveau institutionnel, avançant que la situation exige désormais un leadership politique fort en faveur d'une plus grande transparence pour d'abord garantir une meilleure mise en œuvre de la Loi portant code de l'information et de la communication, puis une législation sur l'accès aux documents administratifs plus complète et plus progressiste à l'avenir.

Deuxièmement, le vice-président de la HAAC affirme qu'un changement de paradigme est en cours, et que le Bénin suit le mouvement plus global de l'ouverture progressive des administrations dans le monde, bien que les effets tardent à se faire ressentir concrètement dans la pratique¹⁴. Il n'y a pour l'heure aucune statistique qui recense le nombre de requêtes ou de réclamations déposées auprès de l'administration béninoise. A cet égard, il demeure indispensable de créer les structures nécessaires à la mise en œuvre effective de la loi (en ce qui concerne notamment la collecte et l'enregistrement systématique des demandes, et le *reporting*). Du point de vue de la recherche, cette absence de contrôle et de suivi induit une contrainte majeure par rapport à l'analyse de la mise en œuvre et du fonctionnement effectif de la législation.

Ainsi que le montre le tableau 5, il existe d'autres problèmes de mise en œuvre, dont :

- le grand nombre d'exceptions ne permettant pas d'obtenir un document ;
- le manque de ressources et de formation au sein du secteur public ;
- les délais trop importants pour répondre aux requêtes reçues ;

¹⁴ Selon les propos du vice-président de la HAAC, Porto-Novo, Bénin, 26 avril 2017.

- et le manque d'information et de connaissance parmi la population béninoise.

Un budget de fonctionnement plus conséquent devrait également être alloué à l'organisme de contrôle afin de renforcer ses prérogatives en matière de recours et de contrainte¹⁵. Le vice-président de la HAAC souligne encore la nécessité de créer des « points focaux » dans l'administration pour assurer le suivi des requêtes et la mise à disposition de matériel promotionnel pour faire mieux connaître la loi (dans une forme plus simple que le seul texte juridique). Concernant la mise en œuvre, ces points focaux devraient effectivement permettre d'améliorer la situation actuelle.

Le point de vue de la HAAC, bien qu'il demeure moins critique que celui des OSCs, met en avant le besoin de renouveler le Code existant, d'opérer des changements au niveau institutionnel, et d'apporter des réponses aux problèmes de mise en œuvre. Il appelle ainsi au renforcement des structures existantes plutôt qu'à la création d'un organisme de contrôle alternatif. Il convient en ce sens d'élargir les compétences et d'augmenter le budget des autorités actuelles pour assurer un meilleur processus de médiation. Ceci est important dans la mesure où le développement de la transparence et plus particulièrement le rôle joué par la HAAC doivent produire des résultats positifs (notamment sur la confiance des citoyens et l'efficacité accrue de l'administration)¹⁶.

En conclusion de cette partie dédiée à la deuxième question de recherche (QR₂), le vice-président de la HAAC met en exergue les avancées de la législation béninoise en comparaison régionale en matière d'accès à l'information. En effet, selon la loi :

- tout individu peut avoir accès aux documents administratifs ;
- les employés du service public dénonçant des agissements illégaux au sein de l'administration font l'objet d'une protection ;
- et la possibilité existe pour les citoyens de faire appel auprès d'un tribunal administratif dans le cas où le processus de médiation échoue.

Il faut aussi noter que les droits individuels et la protection des données personnelles sont garantis par une commission nationale, la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés).

¹⁵ Selon les propos du vice-président de la HAAC, Porto-Novo, Bénin, 26 avril 2017.

¹⁶ *Idem*.

Troisièmement, les employés du secteur public notent de manière générale un intérêt croissant des citoyens pour la problématique de la transparence. Selon le répondant 1 (R₁), « les attentes en matière de transparence sont très fortes de la part de la population béninoise. Au-delà de la simple 'transparence', il est plutôt question d'une gestion participative revendiquée par les administrés ». La plupart des personnes interrogées partagent ce point de vue, bien que certaines émettent des réserves par rapport à l'ensemble de la population. Elles reconnaissent également que des groupes spécifiques sont plus actifs sur la thématique de la transparence, et que par conséquent les demandes émanent plutôt des journalistes et des OSCs. En ce sens, les médias devraient jouer un rôle important d'intermédiaire entre les citoyens d'une part et l'information diffusée par les autorités d'autre part. Deux répondants ajoutent que le droit d'accès à l'information est plus facilement mobilisable par les groupes qui y voient un usage professionnel.

Lorsqu'il s'agit de répondre à des questions liées à l'ouverture progressive de l'administration, les employés du secteur public se montrent assez enthousiastes et identifient la transparence comme un pilier central du système démocratique : « la transparence administrative sert à renforcer la démocratie en ce sens que les frustrations seront limitées et le niveau d'ignorance diminué [avec la fin du régime du secret] » (R₁₂). Quatre autres sondés ont aussi souligné le fait qu'une ouverture accrue mènerait à plus d'*accountability* de la part des organismes publics et à un plus haut niveau d'efficacité au sein des administrations. En revanche, les effets sur la participation citoyenne et la corruption demeurent très limités selon la majorité des répondants. Ce phénomène peut être expliqué par plusieurs facteurs, notamment le caractère récent de la législation en vigueur. Cependant, alors que les employés du secteur public béninois semblent favorables au développement du droit d'accès à l'information dans leur pays, ils remarquent dans le même temps un manque flagrant de ressources (humaines, matérielles et financières) à disposition pour remplir les exigences imposées par la Loi n° 2015-07. Ces lacunes provoquent des retards dans les réponses envoyées aux demandeurs, une désorganisation des structures en place et un enregistrement / classement des demandes déficient. Selon R₈, l'administration devrait être plus orientée vers le citoyen-usager et des journées d'information devraient être organisées afin de mieux renseigner les individus sur leurs droits et sur la législation actuelle en matière d'accès aux documents officiels.

Les données collectées dans le cadre de notre étude qualitative montrent qu'une modernisation et une transformation profonde du secteur public se révèlent nécessaire pour faire face au défi du droit d'accès à l'information au Bénin. Selon les propos de R₇, « une réforme administrative majeure s'impose ». La majorité des répondants abondent dans le même sens et insistent sur la nécessité d'allouer des ressources supplémentaires aux structures administratives et de mieux former les employés du secteur public, plus particulièrement vis-à-vis de la diffusion des documents officiels selon la Loi n° 2015-07. Le développement des publications en ligne devrait aussi être encouragé, en dépit de l'accès restreint à l'internet dans les régions rurales du pays. En plus de la création de nouvelles structures, R₁ souligne l'importance des politiques d'éducation (dont la promotion devrait être une priorité) pour garantir un accès équitable à l'information ainsi qu'une meilleure compréhension générale :

« Il y a lieu de régler les problèmes liés à l'accès aux informations [...] Cela passe par l'alphabétisation, l'extension des réseaux de communication radio et télévisuelle. L'intensification de la scolarisation des enfants est un facteur fondamental, car au-delà de l'accessibilité de l'information, il y a lieu de s'assurer que l'information reçue est bien comprise et assimilée pour induire un changement positif dans les comportements ».

De façon générale, les employés du secteur public se montrent réceptifs à la transparence administrative. Nous apportons donc une réponse positive à la QR₃ : par rapport au droit d'accès à l'information, les employés du secteur public béninois adoptent une attitude positive et ont des attentes élevées. Malheureusement, les ressources insuffisantes à disposition des administrations déçoivent encore ces attentes à l'heure actuelle. Les sondés encouragent une réflexion plus globale sur les conditions d'accès et de compréhension de l'information, et insistent à cet égard sur la nécessité de mettre en place un système éducatif plus large et plus efficient.

Enfin, une comparaison avec divers États occidentaux montre que les acteurs externes sont plus présents dans le développement du droit d'accès au Bénin. Ceci ne veut pas dire que les OSCs n'ont joué aucun rôle en Europe occidentale ou en Amérique du Nord, mais plutôt que les réformes visant à accroître la transparence, notamment le projet de loi, peuvent être

mieux comprises dans une perspective *bottom-up*, partant de la société civile vers les acteurs de pouvoir, au Bénin. Néanmoins, il serait artificiel de distinguer les réformes de transparence provenant de facteurs internes et externes, car l'adoption du droit d'accès à l'information peut notamment découler de motivations « cachées » (Worthy, 2017), comme la possibilité de mieux contrôler les niveaux de pouvoir inférieurs (gouvernements locaux). De plus, tel qu'il a été mentionné plus haut, l'adoption d'une législation sur l'accès à l'information résulte le plus souvent d'une combinaison de changements voulus à l'interne et encouragés de l'extérieur (Michener, 2015b).

En Suisse, deux motions parlementaires ont été soumises en 1980 déjà, et une suggestion visant à créer une commission d'experts sur les médias et le principe de transparence au sein de l'administration été émise en 1982. Durant son mandat de 1991 à 1995, le Conseil fédéral (gouvernement suisse) a suivi cette idée, dans le but de se rapprocher des citoyens par le biais d'une plus grande transparence. Suivant un long processus, incluant notamment des postulats déposés par des parlementaires et des travaux préparatifs réalisés par des groupes d'experts, la Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans) a été adoptée en 2004 (Meilland, 2013). Elle est entrée en vigueur en 2006. La première législation sur le droit d'accès à l'information a vu le jour en 1995 dans le Canton de Berne, et les lois se sont succédé à un rythme inégal dans les différents cantons. Presque tous ont aujourd'hui adopté une telle loi (21 sur 26).

Au R.-U., des « chevaliers blancs » ont plaidé en faveur du droit d'accès à l'information entre 1960 et 1990 mais demeuraient isolés. Ils ont néanmoins contribué à faire évoluer la situation : « [they] moved government a step closer to statutory access » (Worthy, 2017, p. 39). Le modèle du secret, érodé par plusieurs affaires, a rapidement été décrié et passé de mode ; l'évolution technologique, et le soutien de commissions parlementaires, ont également contribué à dessiner les futurs contours de la loi d'accès à l'information (FOI) au cours des années 1990. Le gouvernement a rapidement diffusé un livre blanc radical sur le sujet, voulant faire du R.-U. un leader en la matière. La loi britannique a finalement été votée en 2000 puis est entrée en vigueur en 2005, en tant que « part of the wider government agenda to increase openness, transparency, trust and accountability » (Shepherd & Ennion, 2007, p. 32).

Concernant le Canada, Clément (2015) explique que le droit d'accès est profondément enraciné dans l'idéal démocratique, bien que l'administration ait été historiquement gouvernée par le principe du secret. Suivant une première recommandation pour l'accès à l'information soumise en 1965, le député conservateur Gerald Baldwin a déposé des projets de loi en ce sens chaque année entre 1969 et 1974 (Larsen & Walby, p. 8). Un livre vert a ensuite été publié par le gouvernement libéral en 1977, intitulé *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement*. Quelques années plus tard, ce droit a été considéré comme un élément de contrôle, un outil permettant une participation citoyenne accrue et un moyen de renforcer la probité de l'administration selon le gouvernement Trudeau (Roberts, 2005). La Loi sur l'accès à l'information a été votée en 1982 puis est entrée en vigueur l'année suivante. Les défis de mise en œuvre rencontrés par ces pays juste après l'entrée en vigueur de la loi peuvent être comparés aux difficultés auxquelles fait face le Bénin. Le tableau 5 présente les problèmes de capacité administrative et les barrières initiales à la mise en œuvre dans quatre juridictions (voir Holsen & Pasquier, 2012). Les résultats montrent que des obstacles similaires peuvent être observés dans tous les cas. Le manque de connaissance de la loi représente un problème majeur, suggérant ainsi que des efforts de promotion doivent être fournis. De plus, la culture du secret qui prévaut partout reste un enjeu central par rapport au développement du droit d'accès à l'information, provoquant parfois des retards et le recours abusif aux exceptions à la loi. À l'accroissement des ressources engagées s'ajoute la nécessité pour le Bénin de mettre sur pied des formations au sein de l'administration et des activités de promotion du droit d'accès aux documents officiels auprès de la population. Le pays fait également face à des défis colossaux en termes de modernisation de son infrastructure, de réformes administratives, et de diffusion massive de l'information à l'ensemble de la population. Ces obstacles ont été partiellement surmontés dans plusieurs pays occidentaux, aidés notamment par le développement et l'utilisation des nouvelles technologies, bien que celles-ci exigent une capacité constante d'adaptation au changement.

Il faut enfin remarquer que plusieurs barrières présentées dans le tableau 5 sont susceptibles d'évoluer. Cottier (2014) indique par exemple que les trois défis principaux pour la Suisse en 2014 sont liés au manque de connaissance de la loi, aux émoluments et aux trop longs délais. Il sera particulièrement intéressant de voir l'évolution des problèmes relatifs à la mise en œuvre de la loi au Bénin au vu de son caractère très récent.

Tableau 5. Lois d'accès à l'information et problèmes initiaux de mise en œuvre dans quatre juridictions

		Canada	R.-U.	Suisse	Bénin
	<i>Nom de la loi et date d'entrée en vigueur</i>	<i>AITA (1983)</i>	<i>Freedom of Information Act (2005)</i>	<i>LTrans (2006)</i>	<i>Loi n° 2015-07 (2015)</i>
Problèmes liés à la capacité administrative	Ressources techniques, humaines et/ou financières insuffisantes			✓	✓
	Manque de leadership, culture du secret	✓	✓	✓	✓
	Employés du secteur public peu formés à l'accès à l'information		✓	✓	✓
	Gestion documentaire inadéquate ou impossibilité de localiser l'information				✓
Barrières (accès)	Refus et recours exagérés aux exceptions à la loi	✓	✓		✓
	Retards dans les réponses	✓	✓		✓
	Émoluments élevés pour soumettre une demande				
	Faible connaissance de la loi	✓	✓	✓	✓
	Manque de connaissance (comment soumettre une requête)			✓	
	Problèmes de diffusion et de compréhension de l'information				✓

Sources: Holsen et Pasquier (2012) pour la Suisse ; Hazell et al. (2010) pour le R.-U. ; Gouv. du Canada (1994) et Hazell (1989) pour le Canada ; nos données pour le Bénin.

9. Limites et discussion

Cette étude se concentre sur un cas sous-documenté dans la littérature, mais la construction de cet article ainsi que les catégories mobilisées se basent sur une perspective universaliste, fortement teintée d'eurocentrisme. Un tel constat peut aussi être appliqué à la plupart des organisations qui adoptent une position « doctrinale conventionnelle », notamment les réseaux d'ONGs et les coalitions d'activistes (Darch & Underwood, 2010, p. 6). Les institutions internationales se posent également comme des défenseurs ardents des droits humains, dans une vision une fois encore très influencée par les principes qui régissent les États occidentaux. D'autres points de vue devraient ainsi être pris en considération dans des recherches futures. Une plus grande attention pourrait par exemple être accordée au mouvement du pluralisme culturel, une approche souvent utilisée par les experts africains (Darch & Underwood, 2010). Dans une perspective méthodologique, les pays voisins du Bénin pourraient aussi être inclus dans une étude future afin d'élargir notre étude de cas unique, ce qui permettrait de mieux saisir les enjeux propres au droit d'accès à l'information en Afrique de l'Ouest. En ce sens, une recherche comparative plus systématique peut se baser sur les résultats compilés dans cet article. Néanmoins, tel qu'il a été mentionné ci-dessus, une telle démarche devrait prendre en compte la participation et l'avis de scientifiques originaires et/ou actifs dans cette région. De plus, une étude de ce type, plus large, requerrait plus de moyens et de ressources, et une collaboration accrue et soutenue entre les OSCs, les institutions partenaires et les universités. En termes de contenu, plusieurs éléments n'ont pas été pleinement abordés ici et seraient probablement intéressants à investiguer dans le cadre d'une recherche comparative étendue à l'ensemble de la région. Il serait notamment très pertinent de se pencher sur les aspects suivants :

- les objectifs et les buts de la législation sur le droit d'accès à l'information ;
- les mécanismes de contrôle et de suivi (cf. enquêtes de satisfaction et d'évaluation lancées en Écosse par exemple) ;
- la portée de la loi et son champ d'application ;
- une discussion profonde sur la liste des exceptions et leur justification ;
- l'impact des réformes de transparence sur le fonctionnement du gouvernement ;

- et le développement du secret, via la tradition orale, pour contourner l'enregistrement des demandes et des réponses adressées aux demandeurs.

Nous sommes également conscients que la taille de notre échantillon reste limitée. Une approche plus quantitative permettrait certainement de conduire une étude plus adaptée dans le cas d'une recherche régionale, englobant plusieurs pays ouest-africains. Toutefois, comme seul un État est pris en compte ici, une forte validité externe n'est pas requise. En conséquence, une analyse engageant un petit nombre de répondants (« *small-N study* », voir Moses et al., 2005) est parfaitement adaptée à l'étude de cas qualitative menée dans cet article. En effet, le passage d'une loi d'accès à l'information demeure spécifique à un environnement politique et social particulier, bien que plusieurs facteurs d'influence communs (internes et externes) aient été identifiés plus haut.

Finalement, une des limites principales à ce travail repose sur l'absence des citoyens, alors même que Darch et Underwood (2010) ont avancé que le développement du droit d'accès à l'information dépend d'un subtil mélange entre population, administration et politique. Des données récoltées auprès des résidents béninois apporteraient certainement du contenu additionnel et intéressant, notamment en ce qui concerne leur connaissance et la perception de la mise en œuvre de la Loi portant code de l'information et de la communication. De par leur influence potentielle, les journalistes jouent aussi un rôle central (Worthy & Hazell, 2013). L'étude des perceptions citoyennes à l'égard de l'accès aux documents officiels et la place des médias dans le processus constituent la prochaine étape dans la recherche dédiée à ce sujet, car elle permettrait de mieux saisir le niveau de connaissance global et le fonctionnement, dans la pratique quotidienne, du droit d'accès à l'information au Bénin.

10. Conclusion

Cette contribution a montré qu'en dépit des lacunes existantes dans la littérature et l'absence du Bénin de la plupart des études, des développements importants en matière d'accès à l'information sont en cours dans le pays. Ainsi, le but premier de cette étude était de faire un point de situation et de cerner les principaux enjeux relatifs aux réformes de transparence au Bénin, démarche qui a été rendue possible en grande partie grâce à une collaboration fructueuse avec le Dr. Bellarminus Kakpovi, actif aujourd'hui au sein du Ministère des Sports. Dans le même temps, l'engagement et la disponibilité de plusieurs collaborateurs de

l'administration et d'ONGs pour nous répondre ont été fondamentaux pour approfondir notre connaissance de la situation.

Les données collectées auprès de WANEP-Bénin illustrent la mobilisation des OSCs dans le pays. Ces organisations s'engagent à défendre la cause du droit d'accès à l'information ; elles ont formé des réseaux et ont rejoint d'autres partenaires dans les États voisins pour poser les bases de la réflexion quant aux réformes à mener en matière de transparence. Elles appellent actuellement à renforcer la législation afin de la rendre plus progressiste et plus complète. La création d'un organisme de contrôle indépendant et efficace pour garantir le droit du public d'accéder aux documents administratifs reste une priorité dans leur action. Les réponses apportées par le vice-président de la HAAC permettent aussi de mieux cerner les enjeux liés à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information au Bénin. En sus du nécessaire changement de culture (vers une plus grande ouverture), qui est également demandé et attendu dans de nombreux autres pays, les problèmes concernent surtout :

- la formation des employés du secteur public ;
- le manque de ressources et de leadership ;
- l'enregistrement systématique des demandes ;
- la faible connaissance de la loi au sein de la population ;
- et la diffusion / la compréhension de l'information.

Selon le vice-président de la HAAC, l'amélioration de la situation actuelle passe avant tout par une augmentation significative des ressources mises à disposition et la création de points focaux dans l'administration pour mieux faire face aux demandes d'accès aux documents et y répondre de façon plus efficiente.

Bien qu'ils soient conscients du manque de préparation et de formation du personnel, les employés du secteur public ont montré un intérêt et un enthousiasme certain pour les réformes de transparence à l'œuvre dans le pays. Ce phénomène est très intéressant dans le sens où il est rarement observé dans d'autres contextes, où les administrations tendent plutôt à résister au changement, en raison principalement de leur fonctionnement basé sur le secret, comme l'a expliqué Max Weber (pour approfondir le sujet, voir Piotrowski, 2010). Au Bénin, les employés du secteur public appellent au contraire à le réformer et à le moderniser en profondeur, et à favoriser une plus grande ouverture de l'administration envers les citoyens.

La transparence est de manière générale bien accueillie et encouragée, mais son développement dépend d'attentes positives par rapport aux changements induits par la mise en œuvre du principe de transparence (par exemple une plus grande participation citoyenne), ce qui constitue encore un défi important au regard des transformations actuelles, plus particulièrement le passage de la Loi portant code de l'information et de la communication.

Au Bénin, le droit d'accès aux documents officiels est dans sa phase initiale, la loi susmentionnée n'ayant été adoptée qu'en 2015. La situation semble prometteuse pour les défenseurs de la transparence au vu de l'activité soutenue des OSCs et des grandes attentes formulées par les employés du secteur public interrogés sur les réformes à venir. Selon les données collectées ici, deux objectifs principaux doivent maintenant être poursuivis par les autorités béninoises pour renforcer le droit d'accès à l'information : la création d'un organisme de contrôle compétent et aux pouvoirs étendus dans la pratique d'une part, et l'établissement d'une liste d'exceptions plus claire et plus courte d'autre part. Concernant l'organisme de contrôle, Badet (2013) propose de mettre sur pied une autorité indépendante (et ne pas se restreindre à la HAAC) comprenant des antennes régionales pour montrer à l'ensemble de la population le caractère global du droit d'accès à l'information et accélérer dans le même temps le traitement des requêtes soumises à l'administration pour obtenir un document officiel.

Il ne ressort pas clairement de l'analyse que les projets visant à renforcer le droit d'accès au Bénin se calquent sur les législations en vigueur dans les États voisins. Le Togo a par exemple adopté une loi en 2016 (la Loi n° 2016-006)¹⁷. A l'instar de l'exemple béninois, les médias ont joué un rôle clé dans le passage de la nouvelle législation au Togo. Une réclamation peut également être envoyée au Médiateur de la République dans le cas où la consultation d'un document est délibérément refusée. Des amendes peuvent aussi être adressées à une administration qui aurait modifié ou détruit un document. En Côte d'Ivoire, l'information demandée peut être obtenue par l'intermédiaire de points focaux au sein de l'administration. En d'autres termes, les employés du secteur public à qui cette tâche incombe sont formés et sont également plus disponibles auprès des citoyens. L'organisme de contrôle ou de

¹⁷ Loi N° 2016-006 du 30 mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publiques. <http://itietogo.org/web/wp-content/uploads/2017/04/Loi-N%C2%B02016-006-du-30-mars-2016-portant-libert%C3%A9-d'acc%C3%A8s-%C3%A0-l'information.pdf>

surveillance est similaire à celui qui est prévu par les législations française, portugaise et belge : elle s'appelle dans le cas ivoirien Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics¹⁸. Au Ghana, le droit à l'information est garanti dans la Constitution depuis 1992 (Manivannan, 2015). Un projet de loi a été présenté devant le Parlement en 2013 et continue de faire l'objet de débats en 2017, lorsqu'il a été question de faire passer ce projet à une étape plus avancée¹⁹.

Deux aspects doivent ainsi être particulièrement pris en considération lorsque l'on s'intéresse de plus près au droit d'accès à l'information au Bénin. D'une part, les autorités devront composer avec une société civile relativement forte dans le pays. Si elle n'est pas spécifiquement avancée dans cet article, la volonté des acteurs politiques de promouvoir la transparence administrative joue un rôle crucial et devra permettre de faire avancer les réformes au niveau institutionnel. D'autre part, le Bénin doit faire face aux mêmes contraintes et obstacles que ses voisins régionaux : un manque de ressources à disposition, une faible connaissance de la loi et de nombreuses régions périphériques marquées par un taux d'alphabétisation bas. En ce sens, la transparence est liée à des enjeux plus larges tel que le développement et une réforme plus en profondeur du secteur public. Il est cependant encourageant de voir que les acteurs impliqués et sondés dans cette étude démontrent une réelle envie d'améliorer l'accès aux documents officiels pour les citoyens qui en font la demande.

Si cette contribution met en avant des résultats intéressants, elle n'en reste pas moins une étude de cas spécifique et un premier pas en direction d'une analyse plus exhaustive sur le droit d'accès à l'information dans l'ensemble de la région. Les cas des États voisins restent à explorer à la fois par des scientifiques ouest-africains et par d'autres chercheurs afin de mieux saisir la situation qui prévaut en matière de transparence dans une perspective comparative et dynamique. Des approches propres aux traditions de recherche locales devraient être selon nous privilégiées pour éviter de favoriser systématiquement des perspectives américano- et euro-centristes. Nous considérons néanmoins la complémentarité d'abord comme un atout dans ce genre d'étude interdisciplinaire.

¹⁸ <http://www.caidp.ci/>.

¹⁹ <http://www.ghana.gov.gh/index.php/media-center/news/2565-parliament-begins-consideration-of-rti-bill>.

En conclusion, nous encourageons les pistes de recherche futures à s'inspirer de notre contribution pour mieux appréhender les origines et le développement de la transparence à l'échelle régionale, en ayant recours notamment à des études de cas multiples. Une analyse comparative en Afrique de l'Ouest se révélerait très certainement utile et pertinente, même s'il demeure complexe de mettre en perspective des aires géographiques et culturelles diversifiées, comme par exemple les États francophones et anglophones. Il existe toutefois des obstacles et des problèmes que doivent affronter l'ensemble des pays de la région, qu'ils aient adopté ou non par ailleurs une loi régissant l'accès aux documents administratifs. En effet, les défis relatifs aux barrières limitant l'accès, à l'insuffisante capacité administrative et au caractère secret du fonctionnement des administrations ont aussi été identifiés au Togo, au Ghana et en Côte d'Ivoire. Plusieurs de ces défis sont également observés dans le reste du monde sur une base régulière : refus de diffuser l'information (taux très élevé dans certains cas), retards, et de façon plus générale et transversale une faible connaissance des citoyens de leurs droits en matière d'accès à l'information et un usage limité. Ces défis devraient donc être priorités pour assurer une plus grande transparence et, dans les cas où une législation existe, garantir une mise en œuvre plus efficace et le respect de la loi adoptée. Nous rejoignons ici l'argument de Neuman & Calland (2007), qui affirment qu'il sera alors possible de favoriser un environnement politique plus démocratique.

11. Bibliographie

- Ackerman J et Sandoval-Ballesteros I (2006) The global explosion of freedom of information Laws. *Administrative Law Review* 58(1) : 85-130.
- Archibald S (1993) The early years of the Freedom of Information Act – 1955 to 1974. *Political Science and Politics* 26(4): 726-731.
- Badet S (2013) Sécurité nationale et droit à l'information : document d'orientation Bénin. <http://www.right2info.org/resources/publications/pretoria-finalization-meeting-april-2013-documents/national-security-and-rti-in-benin/view>, consulté le 12 novembre 2016.
- Banisar D (2006) Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. Privacy International. <https://ssrn.com/abstract=1707336>, last retrieved 04-25-2017.
- Banisar D (2017) National right to information laws, regulations and initiatives 2017. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1857498>, consulté le 17 mars 2018.
- Baume S et Papadopoulos I (2015) Transparency: From Bentham's inventory of virtuous effects to contemporary evidence-based scepticism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 1-24.
- Bennett C (1997) Understanding ripple effects: The cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability. *Governance* 10(3) : 213-233.
- Berliner D (2011) The strength of freedom of information laws after passage: The role of transnational advocacy networks. Papier préparé pour la 1^{ère} Conférence globale sur la recherche sur la transparence, Université de Rutgers, Newark, New Jersey, 19-20 mai. [https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/Transparency Research Conference/Papers/Berliner Daniel.pdf](https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/Transparency%20Research%20Conference/Papers/Berliner%20Daniel.pdf), consulté le 12 mars 2018.
- Berliner D (2014) The political origins of transparency. *The Journal of Politics* 76(2): 479-491.
- Berliner D (2016) Sunlight or window dressing? Local government compliance with South Africa's promotion of Access to Information Act. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 1-21.
- Birkinshaw P (2010) *Freedom of information: Local government and accountability*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Blanton T (2002) The openness revolution: The rise of a global movement for freedom of information. *Development Dialogue* 2, 7-21.
- Brucker H (1949) *Freedom of Information*. New York: Macmillan.
- Callamard A (2008) Towards a third generation of activism for the right to freedom of information. Paper presented at the UNESCO World Press Freedom Day, Maputo, Mozambique, 2008.
- Calland R et Diallo F (Eds.) (2013) *Access to Information in Africa: Law, Culture and Practice*. Leiden and Boston : Brill.
- Cherry M et McMenemy D (2013) Freedom of information and 'vexatious' requests – The case of Scottish local government. *Government Information Quarterly* 30(3) : 257-266.

Clément D (2015) "Freedom" of Information in Canada: Implications for historical research. *Labour / Le Travail* 75, 101-131.

Commission européenne (2016) Commission staff working document: The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report (88 p.). https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf, consulté le 25 août 2017.

Coronel S (Ed.) (2001) *The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.

Costa S (2012) Do freedom of information laws decrease corruption? *The Journal of Law, Economics, and Organization* 29(6) : 1317-1343.

Cottier B (2014) Encore des résistances à l'application de la loi sur la transparence. *Plaidoyer* 5 : 26-31.

Cross HL (1953) *The People's Right to Know*. New York: Columbia University Press.

Cucciniello M, Porumbescu G et Grimmeliikhuijsen S (2016) 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review* 77(1) : 32-44.

Darch C et Underwood P (2005) Freedom of Information legislation, state compliance and the discourse of knowledge: The South African experience. *The International Information and Library Review* 37 : 77-86.

Darch C et Underwood P (2010) *Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness*. Oxford: Chandos Publishing.

David-Barrett E et Okamura K (2016) Norm diffusion and reputation: The rise of the extractive industries transparency initiative. *Governance* 29(2) : 227-246.

Davis KC (1967) The Information Act: A preliminary analysis. *The University of Chicago Law Review* 34(4) : 761-816.

Dečman M (2016) Open Data: One of the Cornerstones of Open Government? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 8(2) : 176-179.

De Terwangne C (2004) Accès à l'information et organisations internationales : le cas de l'Union européenne. *Éthique Publique* 6(2) : 9-22.

Diallo, F (2013) Transparency and power relations: Socio-anthropological perspectives on the right of access to information, In: Calland, R and Diallo F (Eds.) (2013) *Access to Information in Africa: Law, Culture and Practice*. Leiden and Boston: Brill.

Dossoumon S (2007) *Contentieux administratif au Bénin et au Togo*. Godomey : Imprimerie Presse Indépendante.

Edel F (2011) La convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents administratifs : premier traité consacrant un droit général d'accès aux documents administratifs. *Revue Française d'Administration Publique* 137-138(1) : 59-78.

Fenster M (2012) The transparency fix: Advocating legal rights and their alternatives in the pursuit of a visible state. *University of Pittsburgh Law Review* 73(3): 443-503.

Fenster M (2015) Transparency in search of a theory. *European Journal of Social Theory* 18(2): 150-167.

Ferreira da Cruz NF, Tavares AF, Cunha Marques R, Jorge S et de Sousa L (2016) Measuring local government transparency. *Public Management Review* 18(6) : 866-893.

Florini A (1999) Does the invisible hand need a transparency glove? The politics of transparency. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., 1999.

Global Right to Information Rating (2017) RTI Rating: Methodology. <http://www.rti-rating.org/methodology/>, consulté le 21 avril 2017.

Goldberg D (2006) Access to information laws in Scotland and England: Close freedom of information (FOI) encounters of the third kind. *Comparative Media Law Journal* 8, 1-21.

Government of Canada (1994) *The Access to Information Act: 10 Years On*. Ottawa: The Information Commissioner of Canada.

Grigorescu A (2003) International organizations and government transparency: Linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly* 47(4) : 643-667.

Gusfield J (1967) Moral passage: The symbolic process in public designations of deviance. *Social Problems* 15(2) : pp. 175-188.

Hazell R (1989) Freedom of information in Australia, Canada and New Zealand. *Public Administration* 67(2) : 189-210.

Hazell R, Worthy B et Glover M (2010) *The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK*. London : Palgrave Macmillan.

Holsen S (2012) Insight into oversight: How Information Commissioners contribute to the achievement of access-to-information policy objectives. PhD thesis, IDHEAP.

Holsen S et Pasquier M (2010) The Swiss Federal Law on Transparency: Much Ado about Nothing? In: Brandsen, T. & Holzer, M. (2010), *The Future of Governance: Selected Papers from the 5th Transatlantic Dialogue on Public Administration*. Newark, NJ, USA: National Center for Public Performance (NCP), pp. 151-167.

Holsen S et Pasquier M (2012) Insight on oversight: The role of information commissioners in the implementation of access to information policies. *Journal of Information Policy* 2, 214-241.

Holsen S et Pasquier M (2015) More power to you? A case against binding decisions as the ultimate access to information enforcement tool. *Administration and Society*, 1-29.

Hood C (2006a) Transparency in historical perspective. In: D. Heald and C. Hood (2006), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, pp. 3-23.

Hood C (2006b) Beyond exchanging first principles? Some closing comments. In: D. Heald et C. Hood (2006), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, pp. 211-225.

Horsley, J (2009) Some thoughts on typical exemptions from government information disclosure. https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-OGI_Horsley_Some_Thoughts_on_Typical_Exemptions_from_Government_Information_Disclosure_2009.pdf, consulté le 5 décembre 2017.

Jaeger PT et Bertot JC (2010) Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly* 27(4): 371-376.

- Joseph M (2015) Liberia: Freedom of information, anti-corruption gaps and linkages, In: Estalella C (ed) *State of Right to Information in Africa Report 2015. Citizens' Access to Information: A Tool to Build Trust and Address Corruption*. Kampala: Africa Freedom of Information Centre, pp. 14-22.
- Kaushik A (2012) eGovernance and Freedom of Information Act: The Indian Experience. In Gascó, M. (ed.), *Proceedings of the 12th European Conference on e-Government*, ESADE Ramon Llull University, Barcelona, Spain (14-15 June 2012), pp. 362-368.
- Keko I (2017) Bénin : Proposition de loi rectificative du code de l'information et de la communication. *La Nouvelle Tribune*, Cotonou, 13th January 2017.
- Lamble S (2002) Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review* 97 : 2-8.
- Larsen M and Walby K (eds.) (2013) *Brokering access. Power, politics, and freedom of information process in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Lewis DE and Wood AK (2012) The paradox of agency responsiveness: A federal FOIA experiment. Working paper 06-2012. Nashville: Center for the Study of Democratic Institutions.
- Lidberg J (2009) The international freedom of information index: A watchdog of transparency in practice. *Nordicom Review* 30(1) : 167-182.
- Likmeta B (2014) Albania rights groups hail new FOI law. *Balkan Insight*, Tirana, 1st October 2014.
- Lor P et Britz J (2007) Is a knowledge society possible without freedom of Access to Information? *Journal of Information Science* 33(4) : 387-397.
- Mabillard V (2018) Les lois d'accès à l'information dans le monde : point de situation. Working paper de l'IDHEAP 5/2018. Université de Lausanne, IDHEAP (pp. 37-72).
- Mabillard V (2016). Freedom of information laws: Evolution of the number of requests in 11 jurisdictions.
www.freedominfo.org/wp-content/uploads/Freedom-of-information-laws_blog_VM1.pdf,
consulté le 3 mars 2018.
- Mabillard V et Pasquier M (2016) Transparency and trust in government (2007-2014): A comparative study. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 8(2) : 69-92.
- Manivannan A (2015) Ghana: Lack of Political Will to Provide Information and Anti-Corruption Efforts, In: Estalella, C. (ed.) (2015), *State of Right to Information in Africa Report 2015. Citizens' Access to Information: A Tool to Build Trust and Address Corruption*. Kampala: Africa Freedom of Information Centre, pp. 8-13.
- Manninen J (2006) Anders Chydenius and the origins of the world's first Freedom of information Act. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB568-FOIA@250/bullet2.pdf>,
consulté le 12 janvier 2018.
- Martinez R et Marx B (2007) La longue marche de l'information publique, de la liberté d'accès aux documents administratifs à la réutilisation commerciale des informations publiques. *Documentaliste – Sciences de l'information* 44(3) : 218-227.

Mason M (2010) Sample size and saturation in PhD studies using qualitative interviews. *Forum Qualitative Social Research* 11(3), Art. 8.

<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1428/3027>, consulté le 2 février 2018.

McIntosh T (2014) Paraguay is 100th nation to pass FOI law, but struggle for openness goes on. *The Guardian*, London, 19th September 2014.

Meilland P (2013) Caractéristiques des lois sur l'accès à l'information en Suisse, In : Pasquier M (ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne: PPUR, pp. 19-35.

Michener G (2009) *Lessons from Media Coverage for the Right-to-Know in Latin America*. <http://www.freedominfo.org/2009/06/lessons-from-media-coverage-for-the-right-to-know-in-latin-america/>, consulté le 31 janvier 2018.

Michener G (2011) FOI laws around the world. *Journal of Democracy* 22(2) : 145-159.

Michener G (2015a) How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28(1), 78-94.

Michener G (2015b) *Why Policymakers Commit to Transparency: Legitimacy, Insurance, Monitoring, and the Importance of the News Media as Mediator*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/why-policymakers-commit-to-transparency-gift-ibp-2015.pdf>, consulté le 11 mai 2017.

Michener G et Worthy B (2015) The information-gathering matrix: A framework for conceptualizing the use of freedom of information laws. *Administration and Society* 50(4) : 476-500.

Moses J, Rihoux B et Kittel B (2005) Mapping political methodology: Reflections on a European perspective. *European Political Science* 4, 55-68.

Nam T (2012) Freedom of information legislation and its impact on press freedom: A cross-national study. *Government Information Quarterly* 29(4) : 521-531.

Neuman L et Calland R (2007) Making the law work: The challenges of implementation, in: Florini A (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, pp. 179-213.

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making_the_law_work.pdf

OSJI (2006) *Transparency and silence: A survey of access to information laws and practices in 14 countries*. Open Society Institute.

Padideh A et Vaughn R (2014) *Research Handbook on Transparency*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Parlement européen (2013) Ouverture, transparence et accès aux documents et à l'information dans l'UE. Département thématique : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles. Parlement européen : Bruxelles.

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT\(2013\)493035_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT(2013)493035_FR.pdf), consulté le 12 mai 2018.

Pasquier M et Villeneuve J-P (2007) Les entraves à la transparence documentaire. Établissement d'une typologie et analyse des comportements organisationnels conduisant à

empêcher ou à restreindre l'accès à l'information. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 73(1) : 163-179.

Pearlman M (2010) *Piercing the Veil of Secrecy: Lessons in the Fight for Freedom of Information*. New Britain, CT, USA: LawFirst Publishing/Connecticut Bar Association.

Perritt Jr H and Rustad Z (2000) Freedom of information spreads to Europe. *Government Information Quarterly* 17(4) : 403-417.

Pinto J (2009) Transparency policy initiatives in Latin America: Understanding policy outcomes from an institutional perspective. *Communication Law and Policy* 14(1) : 41-71.

Piotrowski SJ et Rosenbloom DH (2002) Nonmission-based values in results-oriented public management: The case of freedom of information. *Public Administration Review* 62(6) : 643-657.

Piotrowski SJ (Ed.) (2010) *Transparency and Secrecy. A Reader Linking Literature and Contemporary Debate*. Lanham, MD, USA: Lexington Books.

Puddephatt A (2009) *Exploring the role of civil society in the formulation and adoption of access to information laws. The cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom*. World Bank Institute: Working Paper Series (56 p.)

<http://documents.worldbank.org/curated/en/302751468044082294/pdf/479920WBWP0Ac10Box338877B01PUBLIC1.pdf>, consulté le 26 janvier 2018.

Right to Information Assessment and Analysis Group and Center for Equity Studies (Raag/CES) (2014) *Peoples monitoring of the RTI regime in India 2011-13*. New Delhi: NCPRI.

Roberts AS (2000a) Less government, more secrecy: Reinvention and the weakening of freedom of Information law. *Public Administration Review* 60(4) : 308-320.

Roberts AS (2000b) A great and revolutionary law? The first four years of India's right to information act. *Public Administration Review* 70(6) : 925-933.

Roberts AS (2005) Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom from Canada. *Public Administration* 83(1) : 1-23.

Roberts AS (2006) *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ross J et Whittaker P (2009) Freedom of information: Is openness too expensive, too difficult or too dangerous? *Journal of Finance and Management in Public Services* 7(1) : 53-70.

Sabharwal M et Berman E (eds) (2013) *Public Administration in South Asia. India, Bangladesh, and Pakistan*. Boca Raton, FL, USA: CRC Press.

Schudson M (2015) *The Rise of the Right to Know. Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975*. Cambridge, MA, USA: Belknap Press.

Sharma P (2015) *Democracy and Transparency in the Indian State. The Making of the Right to Information Act*. New York: Routledge.

Shepherd E et Ennion E (2007) How has the implementation of the UK Freedom of Information Act 2000 affected archives and records management services? *Records Management Journal* 17(1) : 32-51.

Snell R (2000) The Kiwi Paradox – A Comparison of Freedom of Information in Australia and New Zealand. *Federal Law Review* 28(3) : 575-616.

Snell R (2006) Freedom of information practices. *Agenda* 13(4) : 298-300.

Stubbs R (2008) Freedom of information and democracy in Australia and beyond. *Australian Journal of Political Science* 43(4) : 667-684.

Stubbs R (2011) *A case study in the rise of public sector transparency: Understanding the global diffusion of freedom of information law*. PhD thesis. University of Tasmania, Australia.

Stubbs R et Snell R (2014) Pluralism in FOI law reform: Comparative analysis of China, Mexico and India. *The University of Tasmania Law Review* 33(1) : 141-164.

Swartz N (2004) The world moves toward freedom of information. *Information Management Journal* 38(6) : 20-23.

The Extractive Industries Transparency Initiative (2018). La norme mondiale pour la bonne gouvernance des ressources pétrolières, gazières et minérales.

https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_factsheet_fr_feb2018.pdf

Uhl KE (2003) The Freedom of information Act post-9/11: Balancing the public's right to know, critical infrastructure protection, and homeland security. *American University Law Review* 53(1) : 261-311.

Vadlamannati KC et Cooray A (2017) Transparency pays? Evaluating the effects of the freedom of information laws on perceived government corruption. *Journal of Development Studies* 53(1) : 116-137.

Vleugels R (2012) Fringe Special: Overview of all 90 FOIA countries and territories.

http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-oct, consulté le 19 avril 2017.

WANEP-Bénin (2014) Évitions le “Tout confidentiel” en matière d’information publique. Document de plaidoyer pour une loi spécifique sur l’Accès à l’Information Publique en République du Bénin. Porto Novo, Bénin (42 p.).

Weber M (1980 [1922]) *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.

Weibing X (2012) *Freedom of Information Reform in China. Information Flow Analysis*. New York: Routledge.

Weiler M (2017) Legislating usability: Freedom of information laws that help users identify what they want. *Journal of International Media & Entertainment Law* 7(1) : 101-127.

Welch E (2012) La relation entre transparence et participation gouvernementale : étude des gouvernements locaux aux États-Unis. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 78(1): 99-122.

Welch E et Wong W (1998) Public administration in a global context: Bridging the gaps of theory and practice between Western and non-Western nations. *Public Administration Review* 58(1) : 41-49.

Worthy B (2010) More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance* 23(4) : 561-582.

Worthy B (2017) *The Politics of Freedom of Information: How and Why Governments Pass Laws that Threaten their Power*. Manchester: MUP.

Worthy B et Hazell R (2013) The impact of the Freedom of Information Act in the UK. In: Bowles N, Hamilton J and Levy D (eds) *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*. London: L.B. Tauris, pp. 31-45.

Worthy B, John P et Vannoni M (2017) Transparency at the parish pump: A field experiment to measure the effectiveness of freedom of information requests in England. *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(3) : 485-500.

Yin R (2003) *Case Study Research. Design and Methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA, USA: Sage Publications.

Youm K (1994) Press freedom and judicial review in South Korea. *Stanford Journal of International Law* 30(1) : 1-40.

Ziller J (2014) Origines et retombées du principe de transparence du droit de l'Union européenne. In : Guglielmi GJ et Zoller E (eds) *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*. Paris : Éditions Panthéon-Assas, pp. 25-45.